This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Google

Это цифровая коиия книги, хранящейся для иотомков на библиотечных иолках, ирежде чем ее отсканировали сотрудники комиании Google в рамках ироекта, цель которого - сделать книги со всего мира достуиными через Интернет.

Прошло достаточно много времени для того, чтобы срок действия авторских ирав на эту книгу истек, и она иерешла в свободный достуи. Книга иереходит в свободный достуи, если на нее не были иоданы авторские ирава или срок действия авторских ирав истек. Переход книги в свободный достуи в разных странах осуществляется ио-разному. Книги, иерешедшие в свободный достуи, это наш ключ к ирошлому, к богатствам истории и культуры, а также к знаниям, которые часто трудно найти.

В этом файле сохранятся все иометки, иримечания и другие заииси, существующие в оригинальном издании, как наиоминание о том долгом иути, который книга ирошла от издателя до библиотеки и в конечном итоге до Вас.

Правила использовапия

Комиания Google гордится тем, что сотрудничает с библиотеками, чтобы иеревести книги, иерешедшие в свободный достуи, в цифровой формат и сделать их широкодостуиными. Книги, иерешедшие в свободный достуи, иринадлежат обществу, а мы лишь хранители этого достояния. Тем не менее, эти книги достаточно дорого стоят, иоэтому, чтобы и в дальнейшем иредоставлять этот ресурс, мы иредириняли некоторые действия, иредотвращающие коммерческое исиользование книг, в том числе установив технические ограничения на автоматические заиросы.

Мы также иросим Вас о следующем.

- Не исиользуйте файлы в коммерческих целях.
  Мы разработали ирограмму Поиск книг Google для всех иользователей, иоэтому исиользуйте эти файлы только в личных, некоммерческих целях.

- Не отиравляйте автоматические заиросы.
  Не отиравляйте в систему Google автоматические заиросы любого вида. Если Вы занимаетесь изучением систем машинного иеревода, оитического расиознавания символов или других областей, где достуи к большому количеству текста может оказаться иолезным, свяжитесь с нами. Для этих целей мы рекомендуем исиользовать материалы, иерешедшие в свободный достуи.

- Не удаляйте атрибуты Google.
  В каждом файле есть "водяной знак" Google. Он иозволяет иользователям узнать об этом ироекте и иомогает им найти доиолнительные материалы ири иомощи ирограммы Поиск книг Google. Не удаляйте его.

- Делайте это законно.
  Независимо от того, что Вы исиользуйте, не забудьте ироверить законность своих действий, за которые Вы несете иолную ответственность. Не думайте, что если книга иерешла в свободный достуи в США, то ее на этом основании могут исиользовать читатели из других стран. Условия для иерехода книги в свободный достуи в разных странах различны, иоэтому нет единых иравил, иозволяющих оиределить, можно ли в оиределенном случае исиользовать оиределенную книгу. Не думайте, что если книга иоявилась в Поиске книг Google, то ее можно исиользовать как угодно и где угодно. Наказание за нарушение авторских ирав может быть очень серьезным.

О программе Поиск кпиг Google

Миссия Google состоит в том, чтобы организовать мировую информацию и сделать ее всесторонне достуиной и иолезной. Программа Поиск книг Google иомогает иользователям найти книги со всего мира, а авторам и издателям - новых читателей. Полнотекстовый иоиск ио этой книге можно выиолнить на странице `http://books.google.com/`

STANFORD UNIVERSITY LIBRARIES

М. П. Щепкинъ

ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ

въ Москвѣ

Проектъ Городового Положенія

Ф. Л.

ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ

въ Москвѣ.

ПРОЭКТЪ ГОРОДОВОГО ПОЛОЖЕНІЯ

М. П. Щепкина.

Москва.
ПОСТАВЩ. ДВОРА ЕГО ВЕЛИЧЕСТВА Т-ВО СКОРОПЕЧ. А.А. ЛЕВЕНСОНЪ
МОСКВА, ТВЕРСКАЯ, ШАКОВСКІЙ ПЕР.-С.Д.
1906.

БИБЛИОТЕКА
СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ
АКАДЕМИИ
226337.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Стр.

Вступительныя объясненія . . . . . I—XL

Общія положенія . . . . . 1— 11

Глава первая. Предметы завѣдыванія Городского Обществ. Управленія . . . . . 12—109

Глава вторая. Объ учрежденіяхъ Городского Обществ. Управленія 110

Глава третья. Избирательныя собранія и выборы . . . . . 111—128

Глава четвертая. О Городской Думѣ . . . . . 129—159

Глава пятая. О Городской Управѣ . . . . . 160—169

Глава шестая. О службѣ по Городскому Обществ. Управленію. 170—181

Вступительныя объясненія.

I.

Представляемая здѣсь общественному вниманію работа была начата подъ внушеніемъ освободительнаго движенія, такъ быстро и сильно охватившаго всю Россію по всѣмъ ея самымъ укромнымъ угламъ народной жизни и увѣнчавшагося всенароднымъ избраніемъ депутатовъ перваго русскаго Парламента. Въ самомъ началѣ этого знаменательнаго движенія мнѣ представлялось, да и теперь представляется безусловно справедливою въ практическомъ отношеніи та общая мысль, что въ основѣ конституціоннаго устройства страны должно лежать широкое мѣстное „самоуправленіе", служащее наилучшею подготовительною школою для трудной, сложной и отвѣтственной работы народныхъ представителей, призванныхъ управлять судьбами такой громадной и разнообразной по пространству своихъ областей и этнографическому составу ихъ разноплеменныхъ населеній страны, какъ наше отечество. По естественному ходу событій широкое мѣстное „самоуправленіе" должно предшествовать конституціонному образу правленія страны, а не наоборотъ. Но гдѣ же, въ какой странѣ народная исторія совершается по однажды составленнымъ рецептамъ? Она двигается впередъ по своимъ произвольнымъ путямъ, не зримо для самыхъ внимательныхъ политиковъ, а потомъ вдругъ нежданно-негаданно вызываетъ къ новой, кипучей жизни цѣлый народъ, который вдругъ подымаетъ

долго склоненную долу главу свою и предъявляетъ громко, сильно и настоятельно свои права, свои потребности, требующія скорѣйшаго удовлетворенія. Такое именно явленіе обнаружилось теперь въ Россіи. Народная жизнь, безконечно долго тлѣвшая подъ спудомъ обманчиваго внѣшняго порядка и спокойствія, вдругъ словно перескочила черезъ длинные періоды историческаго процесса и во всеоружіи возстала со своими неотложными требованіями политической свободы.

Первая попытка открытаго общественнаго обсужденія вопросовъ о государственномъ преобразованіи была сдѣлана частнымъ совѣщаніемъ земскихъ дѣятелей въ Петербургѣ 6-го ноября 1904 г. Съ тѣхъ поръ общее преобразованіе на основѣ Народнаго Представительства или, говоря прямѣе, введеніе Конституціи стало желаннымъ лозунгомъ мыслящей части русскаго общества, хотя въ средѣ самаго совѣщанія тотчасъ же обнаружился несогласимый расколъ въ основныхъ политическихъ воззрѣніяхъ на предѣлы ограниченія самодержавной власти. Совѣщаніе раскололось на-двое: большинство и меньшинство пошли разными путями и въ концѣ концовъ оказались даже враждебными другъ другу.

Съ начала 1905 года общество, затронутое Высочайшимъ указомъ Сенату и рескриптомъ на имя гофмейстера Булыгина 18-го февраля, было сильно захвачено заботами о выработкѣ общихъ основаній русской Конституціи и объ устройствѣ Парламента (Государственной Думы) посредствомъ всеобщей, равной, прямой и тайной подачи голосовъ. Программы, выработанныя земскими и городскями конституціоналистами и первымъ учредительнымъ съѣздомъ конституціонно-демократической (Народной Свободы) партіи 12—18-го октября, были результатами этой напряженной работы. Она нашла себѣ оправданіе въ манифестѣ 17-го октября, въ которомъ „непреклонная воля“ Государя была выражена такъ: „Даровать населенію незыблемыя основы граждан-

ской свободы на началахъ дѣйствительной неприкосновенности личности, свободы совѣсти, слова, собраній и союзовъ" и привлечь къ участію въ Государственной Думѣ, облеченной законодательной властью, всѣ классы русскаго населенія, „которые нынѣ совсѣмъ лишены избирательныхъ правъ". Очень важно, что когда депутація „истинныхъ русскихъ людей" (?) 1-го декабря, стоя на колѣнкахъ, била челомъ въ Царскомъ Селѣ о сохраненіи на благо Россіи самодержавной власти, Государь въ своемъ отвѣтѣ настойчиво подтвердилъ имъ и подчеркнулъ, что манифестъ 17-го октября, возвѣстившій начала русской свободы, „есть полное и убѣжденное выраженіе его непреклонной воли и актъ, не подлежащій измѣненію". Эти твердо сказанныя слова даютъ русской землѣ право надѣяться, что русская свобода, несмотря на проволочки, отсрочки и передѣлки, поставляемыя приказнымъ правительствомъ, все-таки восторжествуетъ, можетъ-быть, и не въ столь отдаленномъ будущемъ *). Мы уже наканунѣ открытія русскаго Парламента.

Слова манифеста почти совпали съ тѣмъ, что было вписано въ программу партіи Народной Свободы. Недаромъ все, чего она желаетъ и требуетъ для блага народнаго, было утверждено ею въ тотъ самый день, какъ манифестъ былъ напечатанъ въ Москвѣ.

Сложный трудъ по разработкѣ основаній Конституціи отодвинулъ на задній планъ въ сущности неотложное дѣло о пересозданіи на широкихъ началахъ мѣстныхъ Общественныхъ Управленій, земскихъ и городскихъ. Существенное значеніе ихъ заключается не только въ томъ, что городскія и земскія Собранія, правильно и свободно организованныя, должны служить лучшими подготовительными школами для участія въ дѣлахъ государственныхъ на широкомъ пути дѣятельности Народныхъ Собраній, но и прочнымъ основаніемъ для консти-

*) Писано въ декабрѣ 1905 г.

туціоннаго устройства страны. Гдѣ же, какъ не на мѣстахъ, оно могло бы черпать лучшія, свѣжія силы для своего постояннаго обновленія и возрожденія? Вѣдь только на мѣстахъ обновляются и возрождаются эти народныя силы. Станутъ мельчать, изсякать онѣ въ городахъ и деревняхъ или не будутъ онѣ, какъ соки въ здоровомъ народномъ организмѣ, правильно проложенными ходами, свободно распредѣляться по стволу и сучьямъ могучаго Народнаго Представительства, станетъ хирѣть и вянуть само Представительство, какъ бы разумно и предусмотрительно оно ни было задумано и устроено первоначально. Вѣдь сила его не въ вершинахъ, а въ низахъ мѣстной народной жизни...

Событія 1905 года неслись съ такою головокружительною быстотой, что не было возможности, при спѣшномъ составленіи плана общаго преобразованія, озаботиться вырисовкой на этомъ планѣ подходящаго фундамента, не было возможности начать созидательную работу съ начала, то-есть снизу, и постепенно вести ее кверху, къ высшимъ ярусамъ Народнаго Представительства. Пришлось, вопреки правиламъ строительнаго искусства, проектировать грандіозное сооруженіе сразу, въ его полномъ составѣ, не заложивъ и не укрѣпивъ для него прочнаго основанія. Въ результатѣ такой работы и получился, скоро замѣченный самими строителями, коренной изъянъ. Вѣдь по проекту конституціонно-демократической партіи „вторая палата Государственной Думы должна состоять изъ представителей отъ органовъ мѣстнаго самоуправленія, реорганизованныхъ на началахъ всеобщаго голосованія“. Но о такой „реорганизаціи“ и подумать было некогда, а потому ни Земскія Собранія, ни Городскія Думы сами по своему устройству, основанному на классовомъ началѣ и имущественномъ цензѣ, не имѣютъ права считаться вполнѣ представителями народа, а слѣдовательно не могутъ и выслать въ будущій Парламентъ полноправныхъ уполномоченныхъ отъ

мѣстныхъ обществъ. Впрочемъ, правительство, встревоженное и напуганное событіями революціоннаго движенія, поспѣшило по-своему передѣлать Государственный Совѣтъ и изъ учрежденія, долженствующаго стать второю палатою Парламента, образовало теперь надежный оплотъ для охраненія въ цѣлости главныхъ основаній приказнаго строя Россіи. И вотъ Государственной Думѣ придется на первыхъ же порахъ ея дѣятельности не только самой начать борьбу изъ-за этого преобразованія, дабы устранить одну изъ сильныхъ баррикадъ, построенныхъ самодержавной бюрократіей противъ осуществленія Народнаго Представительства, или задуматься надъ тѣмъ, что подобало исполнить гораздо раньше Общественнымъ Управленіемъ. Къ сожалѣнію, Городскія Управленія, безропотно переносившія въ теченіе длиннаго ряда лѣтъ своеволіе бюрократіи и привыкшія дѣйствовать лишь по указкѣ своихъ излюбленныхъ „начальниковъ", словно разучились сознавать свой долгъ по осуществленію дѣйствительныхъ гарантій для своей самостоятельной дѣятельности. Но правительство, въ своей предусмотрительности, не оставило безъ вниманія и этой коренной нужды русской жизни — лучше, молъ, предварительно самомусправиться съ ней въ своихъ видахъ, чѣмъ отдавать дѣло на искаженіе крамольникамъ. Въ самомъ началѣ нынѣшняго года газеты разнесли извѣстіе о томъ, что министерствомъ вн. дѣлъ *уже разсмотрѣнъ* проектъ новаго (?) „Положенія объ Общественномъ Управленіи городовъ Петербурга и Москвы", при чемъ будто бы предположено предоставить больше (?) самостоятельности Думамъ. Такимъ образомъ, въ теченіе 40 съ небольшимъ лѣтъ Московское Городское Общество было награждено тремя спеціальными законоположеніями, изъ которыхъ каждое было составлено въ цѣляхъ „примѣненія его къ понятіямъ своего времени и къ потребностямъ городского общежитія", въ результатѣ же этихъ преобразованій получилось полное под-

чиненіе общественныхъ учрежденій власти правительства и мѣстной администраціи. Изъ первыхъ трехъ законоположеній старѣйшее — 1862 г., изданное только для Москвы и введенное въ 1863 г., дѣйствовало 9 лѣтъ; второе — 1870 г., введенное въ 1872 г., просуществовало 20 лѣтъ, и третье, введенное въ 1893 г., дѣйствуетъ только 13 лѣтъ и, несмотря на это уже передѣлывается тѣмъ же министерствомъ и въ той же чиновничьей лабораторіи на новый ладъ. Не странная ли это игра въ народное благосостояніе? Слѣдующая краткая характеристика трехъ названныхъ сейчасъ городскихъ уставовъ покажетъ, насколько правительство при своихъ преобразованіяхъ руководствовалось дѣйствительными нуждами мѣстныхъ обществъ.

II.

Законоположеніе 1862 не имѣло общаго значенія для русскихъ городовъ и предназначалось только для Москвы. Оно не опредѣляло ни круга дѣйствій Общественнаго Управленія, ни предѣловъ его власти по завѣдыванію городскимъ хозяйствомъ, а въ немногихъ статьяхъ установило только основанія и порядки избранія гласныхъ Общей Думы, членовъ Распорядительной Думы (нынѣ Управы) и другихъ исполнительныхъ учрежденій. Весь строй этого управленія основывался на сословныхъ началахъ, при чемъ каждое изъ пяти городскихъ сословій избирало по одинаковому числу (35) удовлетворявшихъ невысокому имущественному цензу представителей изъ своей среды, а городской голова избирался полнымъ 500-мъ составомъ всѣхъ сословныхъ выборныхъ (по 100 отъ каждаго сословія). Но въ высшей степени важное нововведеніе заключалось въ томъ, что въ то время въ первый разъ были привлечены къ общему городскому дѣлу представители всѣхъ сословій,

и оно было изъято изъ рукъ двухъ податныхъ обществъ — купеческаго и мѣщанскаго, до сихъ поръ считающихъ себя привилегированными представителями Городского Общества.

Ближайшимъ результатомъ такого порядка было избраніе въ городскіе головы не купца и не мѣщанина, а представителя знатнаго московскаго дворянства.

Ни о какомъ самоуправленіи въ то время не могло быть и рѣчи, потому что главнымъ начальникомъ и распорядителемъ былъ военный генералъ-губернаторъ; зависимость же Городского Управленія отъ мѣстной администраціи вполнѣ опредѣлялась тѣмъ, что журналы Распорядительной Думы утверждались подписью губернатора, который имѣлъ право предсѣдательствовать въ ней, когда находилъ это нужнымъ. Такимъ образомъ по существу это Положеніе не задавалось ни опредѣленіемъ какихъ-бы то ни было предѣловъ Общественнаго Самоуправленія, ни установленіемъ правилъ по завѣдыванію общественными дѣлами—въ немъ не были поименованы даже предметы, ввѣренные завѣдыванію Городского Управленія, но, призвавъ всѣ сословія къ совмѣстной общественной работѣ, оно поставило ихъ представителей въ такое положеніе и соподчиненіе, что они мало-по-малу, незамѣтно для себя самихъ, теряли свойства сословной исключительности и оставляя за порогомъ всесословной Думы свои сословные счеты, являлось наравнѣ съ уполномоченными отъ всѣхъ другихъ корпорацій, вѣрными служителями общаго городского дѣла на благо народное. И вотъ, въ теченіе немногихъ лѣтъ, пока просуществовало это убогое Положеніе, Городская Дума изъ учрежденія всесословнаго, по существу общественной работы, превратилась въ Думу безсословную. И надо прибавить, что если бы которое-нибудь изъ сословій вздумало тогда дать почувствовать свое первенство или свои преимущества передъ другими, то встрѣтило бы сильный отпоръ въ Городскомъ Со-

браніи отъ представителей другихъ корпорацій. Въ фактическомъ сліяніи городскихъ сословій заключалось великое значеніе законоположенія 1862 г. Это сліяніе должно было лечь въ основу всѣхъ будущихъ реформъ, чего, однако, не вышло. Съ другой стороны, нельзя не отмѣтить и того исключительно важнаго обстоятельства, что представители тогдашнихъ сословій, въ особенности дворянскаго, какъ болѣе культурнаго, работали подъ внушеніемъ того сильнаго подъема общественнаго духа, который сказался въ 60-хъ годахъ послѣ освобожденія крестьянъ и послѣдовавшихъ за нимъ государственныхъ реформъ. Благодаря этимъ благопріятнымъ условіямъ, Общая Дума, не имѣя никакой самостоятельности и располагая лишь самымъ ничтожнымъ бюджетомъ, принятымъ отъ прежней Думы въ размѣрѣ, можетъ быть, не превышавшемъ 1.600.000 р., успѣла все-таки начать такія предпріятія, которыя достигли теперь очень крупныхъ размѣровъ и выдающагося общественнаго значенія, какъ, напримѣръ, учрежденіе городскихъ училищъ, на что, между прочимъ, Положеніемъ 1862 г. никакихъ правъ Думѣ предоставлено не было, устройство конно-желѣзныхъ дорогъ, введеніе газового освѣщенія, принятіе въ вѣдѣніе города устройства мостовыхъ, лежавшихъ дотолѣ, въ видѣ натуральной повинности, на домовладѣльцахъ. Вспоминая здѣсь тогдашнее безправное положеніе Общественнаго Управленія и напряженную работу его представителей, нельзя умолчать, что большею частью своихъ относительныхъ успѣховъ оно было обязано добрымъ отношеніямъ къ общественному дѣлу высшихъ представителей правительственной власти въ Москвѣ, поддерживавшихъ его своимъ авторитетомъ и личнымъ участіемъ, въ особенности въ тѣхъ случаяхъ, когда приходилось становиться на защиту Думы, дѣйствовать часто не въ ладъ съ приказными стремленіями и пріемами правительства.

Городовое Положеніе 1870 г. было первымъ въ исторіи городскихъ учрежденій уставомъ, въ которомъ отчетливо названа „самостоятельность“ дѣйствій общественныхъ Управленій, какъ основа городской реформы (ст. 5).

Понятіе о самоуправленіи было чуждо тогдашнимъ преобразователямъ, самое это слово представлялось настолько опаснымъ и соблазнительнымъ, что оно не было включено въ новый законъ. Ни о какихъ общихъ началахъ предпринятаго тогда преобразованія не было упомянуто и въ именномъ указѣ Сенату о введеніи Городового Положенія въ дѣйствіе—все дѣло, какъ разъяснено въ этомъ указѣ, заключалось въ томъ, что дѣйствовавшія послѣ совершонныхъ въ 60-хъ годахъ преобразованій узаконенія о городскомъ общественномъ устройствѣ, „утративъ свою современность, потребовали коренного обновленія“, которое и возложено было на обязанность минист. вн. д. Насколько оно вообще и въ частностяхъ исполнило свою задачу, видно изъ объясненій, данныхъ въ предлагаемомъ „Проектѣ“ по каждому отдѣлу городского хозяйства и управленія особо. Въ виду разныхъ преобразованій, предпринятыхъ въ то время, въ министерствахъ вн. д. и финансовъ былъ накопленъ громадный матеріалъ о состояніи городскихъ поселеній, какъ въ отношеніи ихъ устройства, такъ и хозяйственнаго положенія. Послѣднія изъ этихъ офиціальныхъ изданій были особенно драгоцѣнны для разрѣшенія предстоявшей правительству задачи; правительственная комиссія, принявшая на себя эту работу—она была издана потомъ въ видѣ особаго сборника „Матеріаловъ по составленію Городового Положенія“—не могла пожаловаться на недостатокъ фактическихъ данныхъ для проектированія новаго закона въ томъ широкомъ „либеральномъ“ направленіи, которое, повидимому, она сама придавала своему труду. Но она не сочла важнымъ использовать весь матеріалъ полностью и не затрогивала тѣхъ данныхъ, которыя касались экономическаго и общественнаго со-

стоянія городовъ; оставивъ безъ вниманія эту существенную основу преобразованія, она составила свой проектъ новаго закона, не руководствуясь никакими мѣстными особенностями городовъ, для которыхъ онъ назначался, и не задумалась по-канцелярски подвесть ихъ подъ одинъ общій казенный аршинъ. Поучительны въ этомъ отношеніи слѣдующіе факты.

Городовое Положеніе 1870 г. заключало въ себѣ 161 статью. Но едва только оно было составлено, какъ уже явилась надобность въ дополнительныхъ „Правилахъ" ради примѣненія новаго закона къ обѣимъ столицамъ и Одессы. Такихъ дополненій и исправленій набралось тогда же 31, а это значитъ, что въ 31-мъ случаѣ изъ 161-го, т.-е. почти въ одной пятой части общаго закона, пришлось отступить отъ его требованій. Но независимо отъ этого и въ самомъ текстѣ закона, въ примѣчаніяхъ нашли себѣ мѣсто и другія исключенія и оговорки, касавшіяся примѣненія новаго закона, почему-то только къ четыремъ городамъ—Кронштадту, Николаеву, Таганрогу и Керчи, а также къ городамъ съ преобладавшимъ еврейскимъ населеніемъ, въ видахъ ограниченія его права на представительство. Но этого мало. Вслѣдъ за введеніемъ Городового Положенія потянулся длинный рядъ руководящихъ предписаній и разрѣшеній министерства, рѣшеній Сената и пр., вразумлявшихъ Городскія Общества по частнымъ случаямъ, доходившимъ до министерства, какъ слѣдовало имъ пользоваться новымъ закономъ, въ примѣненіи его къ ихъ разнообразнымъ мѣстнымъ особенностямъ, при чемъ нѣкоторыя изъ этихъ руководящихъ правилъ не согласовались съ требованіями комментируемаго закона.

На какое число городовъ (вмѣстѣ съ посадами) было распространено Городовое Положеніе 1870 г.?

Изъ приложеннаго къ нему списка городовъ видно, что оно было „окончательно введено" въ 38-ми губерніяхъ Европейской Россіи, въ нѣкоторыхъ администра-

тивныхъ центрахъ Сибири (Иркутскѣ, Томскѣ, Омскѣ, Якутскѣ и др.), и въ 5 ти градоначальствахъ, а въ томъ числѣ въ Петербургѣ. Всего въ 423 городахъ. Съ другой стороны, такія обширныя области, какъ Царство Польское, западныя губ. (за исключеніемъ одного Кіева), Прибалтійскій край и Кавказъ съ Закавказьемъ не удостоились городовой реформы, можетъ быть, только потому, что они своими своеобразными этнографическими и экономическими особенностями требовали спеціальнаго изученія, что не входило въ планъ правительственной комиссіи—легче было, конечно, совсѣмъ исключить ихъ изъ реформы, чѣмъ составлять для нихъ, какъ и для многихъ другихъ чисто-русскихъ оригинальныхъ городовъ, особыя мѣстныя „Положенія". Никакихъ объясненій по этому предмету въ документахъ, сопровождавшихъ введеніе реформы, не находимъ, какъ не было объяснено въ нихъ, почему въ предѣлахъ одной и той же губерніи однимъ городамъ были предоставлены блага преобразованія, а другіе были лишены ихъ, хотя и находились въ условіяхъ, совершенно одинаковыхъ съ первыми. Не лишено значенія еще и то обстоятельство, что изъ 423 подлежавшихъ преобразованію городовъ 223 принадлежали къ очень мелкимъ уѣзднымъ единицамъ, насчитывая у себя не болѣе какъ по 5.000, а то и менѣе жителей и располагая крошечными бюджетами, и были безсильны воспользоваться предоставленными имъ новыми правами.

Обращаясь къ существу совершонной реформы, надо отмѣтить прежде всего, что Городовое Положеніе 1870 г. въ первый разъ опредѣлило и въ ст. 2—5 перечислило разряды „дѣлъ", которыя ввѣряли „самостоятельному" завѣдыванію преобразованнаго управленія, хотя многія изъ этихъ „дѣлъ", какъ видно будетъ изъ объясненій къ отдѣльнымъ статьямъ въ „Проектѣ", просто упомянуты лишь вскользь, смѣшаны съ другими дѣлами, не имѣющими съ ними ничего общаго, и совсѣмъ не выяснены

въ своемъ содержаніи. Что касается до существа реформы, то хотя термина „самоуправленіе“ заботливо избѣгали, однако, въ ст. 5-й твердо и рѣшительно сказано, что „Городское Общественное Управленіе, въ предѣлахъ предоставленной ему власти, дѣйствуетъ *самостоятельно*“, то-есть, какъ надо было полагать, независимо отъ вмѣшательствъ въ городскія дѣла мѣстной правительственной власти. „Самоуправленіе“ или „самостоятельность“—не все ли равно? Не будемъ гоняться за словами, а скажемъ, что эта статья новаго закона понималась и Городскимъ Управленіемъ такъ же широко, и что Дума, при объясненіяхъ по разнымъ случаямъ своихъ „самостоятельныхъ“ распоряженій, ссылалась на эту статью, какъ на главное оправданіе своихъ дѣйствій передъ требованіемъ правительства. Но въ установленіи самостоятельности дѣйствій Общественнаго Управленія эта статья Положенія имѣла весьма ограниченное значеніе, потому что въ послѣднихъ же строкахъ ея перечислены „случаи и порядокъ, въ которыхъ дѣйствія и распоряженія сего (Городского) Управленія подлежатъ утвержденію и наблюденію правительственныхъ властей“. Такихъ случаевъ оказалось 28. Независимо отъ этого, въ ст. 11-й Городового Положенія создано особое, излюбленное правительственною комиссіей 1869 г., административно-судебное учрежденіе подъ именемъ „Губернскаго по город. дѣл. присутствія“—новое подручное губернатору учрежденіе для рѣшенія дѣлъ, передаваемыхъ на его обсужденіе по личному усмотрѣнію того же губернатора, являвшагося такимъ образомъ судьею и рѣшителемъ въ своемъ собственномъ дѣлѣ (см. объясненія къ стр. 5-й „Правилъ“); въ этой 11-й статьѣ перечислены еще 9 случаевъ, въ которыхъ распоряженія Общественнаго Управленія подлежали также обсужденію Присутствія. Такимъ образомъ, на дѣлѣ оказывалось всего 37 случаевъ, въ которыхъ „самостоятельность“ Думы ограничивалась распоряженіями правительства и мѣстной адми-

нистраціи. Нужно ли прибавлять, что одно изъ самыхъ существенныхъ правъ общества, сильно выдвигавшееся впередъ самою комиссіей—по изданію мѣстныхъ законовъ—„Обязательныхъ постановленій" (ст. 103—110 Гор. Пол.), было поставлено въ такія стѣснительныя условія и въ такую зависимость не только отъ губернаторской власти, но и прямо отъ полиціи (см. объясненія подъ ст. 12 „Проекта"), что городу, еще до введенія въ Москвѣ усиленной охраны, оставалось только фактически отказаться отъ пользованія этимъ правомъ, всецѣло перешедшимъ къ генералъ-губернатору и оберъ-полицеймейстеру.

Говоря о положительныхъ и отрицательныхъ сторонахъ перваго серьезнаго по направленію, но невыдержаннаго и, такъ сказать, недодѣланнаго Городового Положенія, нельзя пройти молчаніемъ одного крупнѣйшаго недостатка этого закона. Изгнавши сословное начало изъ задуманнаго преобразованія, правительство, подъ внушеніемъ комиссіи, не воспользовалось безсословностью, достигнутою предыдущимъ Управленіемъ, и, взамѣнъ ея, внесло заимствованную отъ прусскаго образца трехразрядную по имущественному цензу систему выборовъ, которая привела именно къ преобладанію въ Думѣ одного сословія въ лицѣ торгово-промышленнаго класса, какъ обладающаго наибольшимъ имущественнымъ цензомъ. А слѣдовательно закономъ было фактически водворено и утверждено въ жизни Общественныхъ учрежденій то, что имъ же въ принципѣ было отвергнуто — результатъ прямо недомыслія преобразователей, не сообразившихъ, къ какимъ печальнымъ послѣдствіямъ могло привести у насъ подражаніе иностранному образцу, чуждому назрѣвшимъ у насъ инымъ потребностямъ жизни. За этимъ крупнѣйшимъ недостаткомъ закона 1870 г. исчезло и то доброе, полезное, что совершено имъ въ дѣлѣ общественнаго устройства городовъ; тѣмъ болѣе что трехразрядная система выбо-

ровъ бережно сохраняется до сихъ поръ, какъ основа городского устроенія.

Если свести къ одному выводу все сказанное здѣсь о Городовомъ Положеніи 1870 г., то позволительно, кажется, придти къ такому заключенію. Это законоположеніе было первымъ опытомъ осуществленія относительной „самостоятельности", пожалуй, относительнаго „самоуправленія" русскихъ городовъ и въ дѣлѣ установленія ихъ права и обязанностей ни въ какое сравненіе съ „Положеніемъ" 1862 г. идти не могло. Ничего лучшаго, ничего болѣе широкаго въ отношеніи общественныхъ правъ до того времени Москва не видала, и неудивительно, что она приняла этотъ „видъ" съ чувствами величайшаго удовольствія и признательности, не сознавая еще сама точно и опредѣленно, въ чемъ заключается сущность самоуправленія, на которое она имѣла заслуженное право. Но чѣмъ ближе двигалась впередъ длительность преобразованнаго Управленія, и тѣмъ чаще приходилось въ будничные дни городской работы входить въ сношенія съ предержащею властью, чѣмъ болѣе разсѣявались радужныя мечты — тѣмъ явственнѣе вырисовывались иныя стремленія правительства и администраціи и тѣмъ болѣе основаній представлялось къ тому, чтобы отвергнуть за тогдашними преобразователями дѣйствительное пониманіе существа Общественнаго Самоуправленія и искренность въ неотложномъ осуществленіи его посредствомъ Городового Положенія 1870 г. Чрезвычайно малое вниманіе правительства къ дѣйствительнымъ нуждамъ Москвы и другихъ преобразованныхъ тогда городовъ, длинный рядъ министерскихъ распоряженій, иной разъ прямо противорѣчившихъ городскимъ потребностямъ, невольно вселяли подозрѣніе въ томъ, что изданіемъ общаго обязательнаго для всѣхъ городовъ закона 1870 г. правительство имѣло скрытое намѣреніе переложить на мѣстныя Городскія Общества бремя расходовъ, тяготившихъ на государственной казнѣ—введеніе же уродли-

вой системы раздѣленія городскихъ расходовъ на обязательные и необязательные еще болѣе подтверждало справедливость такого подозрѣнія. Но все сказанное здѣсь объ условіяхъ составленія законоположенія 1870 г. и его отрицательныхъ свойствахъ не исключаетъ справедливости того общаго замѣчанія, что оно имѣло все-таки доброе вліяніе на русскіе города и содѣйствовало не мало развитію ихъ общественныхъ хозяйствъ. Тутъ на первомъ планѣ дѣйствовали общія правила объ относительномъ ограниченіи права вмѣшательства правительства и мѣстныхъ начальствъ во внутреннія хозяйственныя дѣла городовъ. Какъ ни широка была область, остававшаяся все-таки для такого вмѣшательства, но самое утвержденіе въ дѣйствительной жизни идеи „самостоятельности" дѣйствій Городскихъ Обществъ было такого великою новостью, что не могло не пробудить въ нихъ живого стремленія взяться за плодотворную работу собственнаго возрожденія. Поднятый реформами 60-хъ годовъ общественный духъ довершилъ это направленіе въ представителяхъ общества, дѣйствовавшихъ въ думскихъ собраніяхъ. Во всякомъ случаѣ если бы Городовое Положеніе 1870 г. было вызвано дѣйствительнымъ сознаніемъ правительства водворить въ странѣ широкія права самоуправленія, то эта первая попытка въ этомъ направленіи получила бы въ теченіе 22-хъ лѣтъ, что дѣйствовало „Положеніе", большое развитіе, а гласные, какъ непосредственные дѣятели на этомъ поприщѣ, вмѣсто того чтобы опустить руки, нашли бы въ Москѣ новыя силы къ довершенію начатой работы. Но въ дѣйствительности вышло иначе: прискорбное событіе 1 марта повело правительство къ иному вполнѣ реакціонному направленію настолько, что съ водвореніемъ въ Москвѣ безконтрольнаго управленія въ лицѣ августѣйшаго генералъ-губернатора, это направленіе твердо водворилось въ средѣ самого Общественнаго Управленія, которое, благодаря личному авторитету

и настойчивости его излюбленныхъ представителей, само пошло навстрѣчу надвигавшейся реакціи, и вотъ въ 1892 г. оно завершилось изданіемъ новаго Городового Положенія, положившаго конецъ всякимъ безумнымъ мечтаніямъ о водвореніи въ Россіи общественной свободы.

О городовомъ Положеніи 1892 г. много говорить не приходится. По словамъ именного указа Сенату, предшествовавшее Положеніе „принесло, въ теченіе 20 лѣтъ своего примѣненія, немаловажную пользу. Благоустройство городскихъ поселеній замѣтно поднялось, и улучшились многія условія городской жизни. Но, на ряду съ этими благопріятными явленіями, въ строѣ дѣятельности городскихъ учрежденій обнаруживались *несовершенства*, требующія исправленія". Но въ чемъ состояли эти несовершенства, какъ бы задерживавшія дальнѣйшее улучшеніе городской жизни и вызвавшія новое преобразованіе—не объяснено. Вслѣдъ затѣмъ въ томъ же именномъ указѣ сказано такъ: „Вслѣдствіе сего и для согласованія порядка дѣйствій Городского Общественнаго Управленія съ началами, преподанными въ недавнее время для дѣятельности земскихъ учрежденій, мы повелѣли министру внутреннихъ дѣлъ подвергнуть Положеніе 1870 г. пересмотру". Слѣдовательно, вся тайна задуманнаго преобразованія заключалась лишь въ томъ, чтобы „порядокъ дѣйствій Городского Общественнаго Управленія" согласовать съ тѣмъ порядкомъ, который только-что, за два года передъ тѣмъ (въ 1890 г.), былъ введенъ въ земскихъ учрежденіяхъ. А кому же неизвѣстенъ этотъ порядокъ, хотя бы въ самыхъ общихъ чертахъ? Вся суть его заключалась въ томъ, что въ эти учрежденія было введено начало сословности — предсѣдательство въ земскихъ собраніяхъ губернскаго предводителя дворянства и введеніе въ составъ гласныхъ

уѣздныхъ предводителей, безъ выборовъ, были очень яркими послѣдствіями этой части задуманнаго пересмотра. Съ другой стороны, предоставленіе губернаторской власти широкаго права вмѣшательства въ общественныя дѣла не только въ случаѣ незаконныхъ распоряженій земскихъ управленій или въ случаѣ признаваемаго лично губернаторомъ нарушенія ими мѣстныхъ пользъ и нуждъ населенія—было завершеніемъ преобразованія земскихъ учрежденій въ новомъ, вполнѣ реакціонномъ вкусѣ. Ясно, что исправленіе несовершенствъ прежняго городского строя должно было состоять лишь въ томъ, чтобы ввести въ него тѣ же реакціонныя начала, какія за два года раньше были введены въ земскія учрежденія, что и было исполнено министерствомъ. Да и исполнить порученный ему пересмотръ прежняго законоположенія было нетрудно. Тутъ не требовалось вызова никакихъ экспертовъ или представителей общественныхъ учрежденій на совѣщаніе, ни разрѣшенія какихъ-либо вопросовъ или сомнѣній: затруднить доступъ поступленія въ число гласныхъ усиленіемъ имущественнаго ценза, сократить какъ можно больше „самостоятельность“ Городскихъ Обществъ и передать общественное дѣло въ распоряженіе мѣстной правительственной власти—таковы были скрытая въ именномъ указѣ задача пересмотра, и для разрѣшенія ея стоило только пересмотрѣть прежнее „Положеніе“ и передѣлать статьи его на новый ладъ, гдѣ это нужно было въ реакціонныхъ видахъ министерства. Вотъ и вся, быстро и съ рѣдкою канцелярскою точностью исполненная работа, разомъ покончившая съ послѣдними остатками опаснаго самоуправленія.

Такъ, предрѣшенная впередъ, городская реформа была исполнена!

Входить здѣсь въ разсмотрѣніе существа законоположенія 1892 г. было бы излишне, такъ какъ достаточныя объясненія даны по отдѣльнымъ статьямъ предла-

гаемаго „Проекта“. Здѣсь же достаточно назвать двѣ капитальнѣйшія статьи новаго закона: въ одной изъ нихъ (27-й) высоко поднятъ имущественный цензъ—въ столицахъ до 3000 р.—а по отношенію къ торгово-промышленному классу допущены до выбора въ гласные лица и учрежденія, выбирающія торговыя свидѣтельства,—въ столицахъ по одной только первой гильдіи. По другой статьѣ (83-й) губернатору дано право останавливать исполненіе постановленій Думы не только въ случаяхъ нарушенія закона, но и во всѣхъ случаяхъ, въ которыхъ онъ, губернаторъ, „усмотритъ“, что они „не соотвѣтствуютъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ“, или „нарушаютъ интересы мѣстнаго населенія“. Такимъ образомъ первою изъ этихъ статей, увеличеніемъ имущественнаго ценза, до крайности затрудненъ доступъ въ Городскую Думу представителей интеллигентнаго, но мало имущаго класса городского общества, и призваны къ дѣятельности представители исключительно богатаго торговаго класса, которые и являются теперь въ Думѣ главными рѣшителями общественныхъ вопросовъ. Второю, еще болѣе важною статьей Общественное хозяйство и управленіе городомъ, не исключая столицъ, передано въ полное распоряженіе правительственной власти. Ни о какой общественной самостоятельности тутъ не можетъ быть и рѣчи, тѣмъ болѣе, что второе положенное въ основу закона начало съ канцелярскою точностью проведено по всѣмъ его статьямъ, съ дополненіями и разъясненіями многочисленныхъ частныхъ случаевъ, въ которыхъ думскія постановленія требуютъ разрѣшенія и утвержденія не только губернаторовъ, но и высшаго правительства.

Распространить такимъ упрощеннымъ способомъ составленное городовое Положеніе на городскія поселенія, по выбору министерства, было и того проще—на это потребовалось простое распоряженіе начальства. Преобразованіе 1892 г. охватило несравненно бо́льшую,

чѣмъ 22 года тому назадъ, часть Россіи. Видно было, что уже не считалось столь опаснымъ распространить урѣзанное имъ донельзя самоуправленіе на возможно большее число городскихъ поселеній, такъ какъ надзоръ губернаторовъ и градоначальниковъ могъ служить достаточной гарантіей не только законности, но и „правильности“ хода общественныхъ дѣлъ. Оно было введено уже въ 51 губерніи, на Кавказѣ и Закавказьѣ, въ Сибири, Степномъ Краѣ, Семирѣченской Области и въ Прибалтійскихъ губ. Исключены были почему-то только города Царства Польскаго. О Финляндіи, конечно, не могло быть и помину. Такимъ образомъ „исправленное“ Положеніе охватило не 423, а уже 758 городовъ, т.-е на 335 больше, чѣмъ прежде. На первый взглядъ могло представиться, что эти 335 городовъ въ теченіе 22-хъ лѣтъ, что дѣйствовало городовое Положеніе 1870 г., развились настолько, что они могли быть признаны достойными пользоваться правами, такъ-называемаго, «самоуправленія». На дѣлѣ же выходило не такъ. Въ спискѣ 1870 г. изъ 423 городовъ значилось 99 такихъ уѣздныхъ центровъ, которымъ, несмотря на ихъ ничтожныя населенія и слабыя хозяйственныя силы, въ то время все-таки были предоставлены права полной, въ предѣлахъ тогдашняго закона, „самостоятельности“. Но черезъ 22 года эти самые города почему-то были лишены этого права, хотя во внутреннемъ состояніи ихъ никакихъ признаковъ упадка не могло быть замѣчено. Въ 1892 г. въ этихъ 99-ти городахъ и посадахъ были введены или такъ-называемыя „упрощенныя“ Управленія—уродливыя учрежденія, выдуманныя тогдашней реакціей *), или такія управленія, въ которыхъ не оказалось возможнымъ (за неимѣніемъ подходящихъ людей?)

*) По ст. 92-й Гор. Пол. 1892 г. „обязанности Управы могутъ быть возлагаемы, съ разрѣшенія министра вн. д. единолично на голову съ назначеніемъ ему, по избранію Думы, помощника“.

открытіе Управы, хотя они и дѣйствовали тамъ 22 года тому назадъ. Не напоминаютъ ли такія распоряженія политику пожалованій и разжалованій Екатерины II, то и дѣло возводившей деревни въ чины городовъ, то также легко низводившей ихъ опять въ прежнее званіе?

Но этого мало. Изъ 758 преобразованныхъ городовъ насчитываются 270 поселеній съ „упрощеннымъ" управленіемъ и болѣе 170 такихъ, которые не имѣли въ среднемъ даже и по 5.000 жителей каждый. Вмѣстѣ это составляетъ 440 городовъ, или до 60%, такихъ, для которыхъ по ихъ слабымъ наличнымъ силамъ и скуднымъ денежнымъ средствамъ, поглощаемымъ обязательными расходами на содержаніе правительственныхъ учрежденій и мѣстныхъ управъ съ подчиненными имъ органами, пользованіе правами самоуправленія по рецептамъ городового Положенія могло бы оказаться даже не по-плечу.

Изъ приведенныхъ здѣсь данныхъ ясно открывается, что Положеніе 1892 г., какъ горькій плодъ внезапно наступившій въ то время реакціи, дошедшей теперь до крайнихъ предѣловъ административнаго произвола, совсѣмъ не предназначалось для исправленія несовершенствъ, оказавшихся въ городскомъ устройствѣ, а склонялось къ тому, чтобы сначала, какъ бы незримо для общественныхъ учрежденій, а потомъ въ открытую, вернуть русское городовое дѣло назадъ, ко времени полнаго господства приказнаго строя. Ни о какомъ содѣйствіи развитію городскихъ общинъ тутъ никто и не думалъ. Если этому всенивеллирующему приказному закону не удалось еще вполнѣ исполнить свою убійственную злдачу, то лишь потому, что общественная жизнь, какъ бы она ни была придавлена, оказалась сильнѣе канцелярскаго законодательства. Нѣтъ сомнѣнія, что если въ положеніи городскихъ хозяйствъ за послѣднія 10—12 лѣтъ и могли быть отмѣчены несомнѣнные успѣхи, то они

совершены не вслѣдствіе заботъ о развитіи общественнаго благосостоянія, а вопреки дѣйствующему до сихъ поръ закону. Если событія 1-го марта 1881 г. вызвали реакцію, надолго задержавшую правильное развитіе городового дѣла въ Россіи, то таившіяся такъ долго въ нѣдрахъ народа и теперь только сказавшіяся съ такою силою народныя требованія на право лучшей жизни личной, общественной и политической, взываютъ къ тому, чтобы былъ положенъ конецъ правительственно-полицейскому произволу, и обществу было предоставлено широкое право свободной самостоятельной жизни, какъ въ городахъ, такъ и въ деревняхъ.

III.

Примѣры двухъ „Городовыхъ Положеній“ показали, какъ не слѣдуетъ составлять законы, прикрывающіеся заманчивымъ флагомъ Общественнаго Самоуправленія. Флагъ этотъ по своему яркому цвѣту издалека *виденъ*, но *не видно*, въ чемъ въ сущности состоитъ по чиновничье мупониманію это, такъ часто во зло употребляемое, слово—*самоуправленіе*. Создатели же реформъ, городской и земской, не находили нужнымъ быть откровенными съ обществомъ, которое хотѣли благодѣтельствовать. А въ этомъ-то, *чего не видно*, и кроется тайна того, почему въ русской жизни дѣйствительнаго Общественнаго Самоуправленія до сихъ поръ не существуетъ. Было бы у „преобразователей“ ясное представленіе о томъ, что такое самоуправленіе, и искреннее желаніе осуществить его въ общественной жизни, хотя бы въ видѣ опыта, то оно давно бы принесло роскошные плоды: 35-ти лѣтъ, что развѣвается надъ русскими городами этотъ съ невѣрнымъ изображеніемъ флагъ, было бы достаточно, чтобы это нѣжное, когда-то тепличное растеніе, давно укрѣпилось

глубокими корнями въ народной почвѣ и теперь подъ открытымъ небомъ, безъ оранжерейнаго ухода, широко распустило бы свои спасительныя вѣтви не хуже гигантскаго доморощеннаго дуба, а за нимъ скорѣе и легче водворилось бы и народное представительство. Но въ томъ-то и бѣда, что если наши чиновные реформаторы и имѣли какое-нибудь представленіе о существѣ Самоуправленія, то заботливо скрывали его отъ всенародныхъ очей, а потому въ дѣлѣ городскихъ реформъ и вышло просто переминаніе съ ноги на ногу, то влѣво— въ сторону либеральную, то круто вправо—въ сторону реакціонную, то теперь какъ будто опять влѣво... А возъ, по баснѣ Крылова, и нынѣ тамъ.

Въ настоящемъ предисловіи нельзя въ полной широтѣ дать разрѣшеніе вопроса о томъ, въ какомъ смыслѣ и въ какихъ предѣлахъ долженъ быть понимаемъ терминъ „Общественное Самоуправленіе", такъ какъ для этого потребовалось бы обстоятельное изученіе накопленныхъ жизнію фактовъ. Но предлагая свой краткій „Проектъ" новаго преобразованія, касающагося Москвы, необходимо, безъ сомнѣнія, выяснить здѣсь сущность полагаемаго въ его основу самоуправленія и указать путь для его осуществленія.

Вопросъ о сущности Общественнаго Самоуправленія имѣетъ громадную литературу. Здѣсь не мѣсто входить въ подробныя объясненія многочисленныхъ теорій по этому предмету, и достаточно воспользоваться лишь послѣдними выводами науки государственнаго права. Установленная его общая формула такова: „самоуправленіе есть видъ *мѣстнаго государственнаго* управленія". Раздвигая эту формулу, надо сказать такъ: „самоуправленіе есть децентрализованное управленіе, гдѣ самостоятельность мѣстныхъ органовъ обезпечена такою системою юридическихъ гарантій, которыя, создавая дѣйствительность децентрализаціи, вмѣстѣ съ тѣмъ обезпечиваютъ тѣсную связь органовъ мѣстнаго государственнаго упра-

вленія съ данною мѣстностью и ея населеніемъ" *). Живая неразрывная связь органовъ Общественнаго Самоуправленія съ жизненными интересами и потребностями мѣстныхъ городскихъ и деревенскихъ населеній, органовъ, избираемыхъ ими изъ ихъ же среды, и солидарность такихъ самоуправляющихся учрежденій съ властью государственною,—таково взаимное проникновеніе центральныхъ и мѣстныхъ учрежденій, долженствующее поддержать крѣпость создаваемаго общаго конституціоннаго строя. Тутъ не должно быть и помину о начальствованіи однихъ надъ другими, на которомъ было построено до сихъ поръ наше убогое самоуправленіе. Небезполезно отмѣтить, что преобразователи 1870 г. какъ-будто уразумѣвали что-то въ этомъ дѣлѣ, но давившій ихъ духъ бюрократизма, далъ неподходящій смыслъ и направленіе этому ихъ разумѣнію. Такъ, поддерживая свою совсѣмъ неладную систему „обязательныхъ" и „необязательныхъ" расходовъ (см. главу первую „Проекта", ст. 14), они все-таки признавали необходимымъ требовать, чтобы Городское Управленіе, даже и при производствѣ необязательныхъ расходовъ на всякіе вообще предметы, относящіеся къ пользамъ города и его обывателей и законамъ не противные (ст. 7-я Гор. Пол. 1870 г. и ст. 9-я Гор. Пол. 1892 г.), не выходило изъ-подъ надзора правительственной власти, которая, по объясненіямъ комиссій 1869 г., *охраняетъ* (?) какъ общіе государственные интересы, такъ и интересы самого Городского Общества, *составляющаго часть государственнаго организма*" **). Вотъ на что понадобилось такое толкованіе! Это, коли хотите, само по себѣ и вѣрное, но

*) Полное, очень обстоятельное изложеніе въ историческомъ порядкѣ господствовавшихъ въ наукѣ теорій мѣстнаго самоуправленія, съ богатою библіографіей, превосходно сдѣлано Н. И. Лазаревскимъ въ извѣстномъ Сборникѣ: „Мелкая земская единица". Т. I. Изъ этой статьи взяты и приведенныя въ текстѣ обѣ формулы.

**) См. „Матеріалы мин. вн. д. по введенію Гор. Пол. 1870 г." Т. III.

извращенное на практикѣ пониманіе постепенно привело тогдашнихъ преобразователей къ тому, что за городскими управленіями было отвергнута потомъ и та малая доля самостоятельности, которая предоставлялась имъ проектомъ закона 1870 г., а съ 1892 г. было вычеркнуто изъ него самое понятіе о самостоятельности общественной: это „либеральное“ слово ни разу не употреблено въ дѣйствующемъ до сихъ поръ „Положеніи“.

Вопросъ о мѣстномъ самоуправленіи не могъ быть обойденъ молчаніемъ конституціонно-демократической партіей: руководствуясь тѣмъ же основнымъ положеніемъ, она отвела этому вопросу подобающее мѣсто въ своей программѣ. Воззрѣніе этой партіи пріобрѣтаетъ особенную важность, такъ какъ совершонные теперь по всей Россіи выборы предоставили ей выдающееся положеніе въ Государственной Думѣ, которой въ свое время и придется полагать окончательное рѣшеніе по вопросу. По смыслу программы „представительство въ органахъ мѣстнаго самоуправленія, приближенное къ населенію путемъ учрежденія мелкихъ самоуправляющихся единицъ“, должно быть основано на томъ же всеобщемъ избирательномъ правѣ безъ различія пола, вѣроисповѣданія, національностей, какое признается единственно правильнымъ для общаго народнаго представительства въ Государственной Думѣ (ст. 21-я). Затѣмъ, по ст. 22, „кругъ вѣдомства органовъ мѣстнаго самоуправленія долженъ простираться на всю область мѣстнаго управленія, включая полицію безопасности и благочинія, и за исключеніемъ лишь тѣхъ отраслей управленія, которыя въ условіяхъ современной государственной жизни необходимо должны быть сосредоточены въ рукахъ центральной власти“ (напримѣръ, войско и пр.). Наконецъ, „дѣятельность мѣстныхъ представителей центральной власти должна сводиться къ надзору за законностью дѣятельности мѣстнаго самоуправленія, при чемъ окон-

чательное рѣшеніе по возникающимъ въ этомъ отношеніи спорамъ и сомнѣніямъ должно принадлежать судебнымъ учрежденіямъ" (ст. 23).

Только установивъ эти единственно правильныя общія положенія, долженствующія лечь въ основу преобразованія общественныхъ учрежденій городскихъ и земскихъ, можно повести рѣчь о способахъ осуществленія въ жизни этихъ началъ. Тутъ по отношенію къ городамъ прежде всего возникаетъ такой вопросъ: слѣдуетъ ли, на основаніи вышеизложенныхъ данныхъ, безусловно отвергнуть цѣлесообразность составленія одного общаго, одинаково обязательнаго для всѣхъ городовъ „Положенія", и предоставить Городскимъ Обществомъ самимъ озаботиться составленіемъ частныхъ уставовъ, соотвѣтствующихъ ихъ мѣстнымъ условіямъ и потребностямъ жизни и хозяйства? Отвѣтить на этотъ вопросъ можно только отрицательно: если нивеллирующее значеніе обоихъ городовыхъ Положеній должно быть признано даже вреднымъ для развитія мѣстной самостоятельности городовъ, то составленіе каждыми изъ 758-ми городовъ особаго для себя законоположенія было бы практически невозможно и не нашло бы себѣ оправданія по существу дѣла, такъ какъ огромное большинство среднихъ „городскихъ поселеній" не представляетъ достаточно своеобразныхъ личныхъ особенностей. Изъ одного противорѣчія преобразованіе попало бы въ другое.

Составленіе общаго городового Положенія отвергнуть нельзя. Но, содержаніе и назначеніе его должно быть иное чѣмъ теперь. Такое законоположеніе, думается мнѣ, не должно входить въ установленіе распорядковъ внутренней жизни городовъ. Авторитетной компетенціи такого закона можетъ подлежать только выработка общихъ правилъ по опредѣленію непосредственныхъ отношеній мѣстныхъ управленій къ центральной государственной власти и къ представителямъ на мѣстахъ: по установленію вообще предѣловъ общественной самостоя-

тельности; по предметамъ, могущимъ затрогивать непосредственно интересы общегосударственные (общинные налоги на предметы, одновременно обложенные и въ пользу государственной казны); по наложенію на мѣстныя Общества новыхъ налоговъ, тягостей и службъ „не иначе какъ въ порядкѣ законодательномъ“ (по ст. 7 Гор. Пол. 1870 г.); по отчисленію въ пользу городовъ части государственныхъ доходовъ на содержаніе правительственныхъ учрежденій (по содержанію войскъ, полиціи и т. д.); по выдачѣ денежныхъ пособій, пенсій и т. д. Всѣ такіе предметы, точно выясненные, должны быть поименованы въ общемъ законѣ, и только по этимъ предметамъ могъ бы быть допущенъ надзоръ правительственной власти за законностью дѣйствій мѣстныхъ общественныхъ управленій. Затѣмъ широкая область мѣстныхъ интересовъ и предметовъ, образующихъ собою такъ-называемое *городовое дѣло*, со включеніемъ и политическихъ интересовъ общественной жизни, должна быть предоставлена самостоятельному завѣдыванію общественныхъ самоуправляющихся единицъ, т.-е. городскихъ общинъ, посадовъ и пр.

„Что ни городъ, то норовъ“, гласитъ старинная народная поговорка. И это—не пустыя слова, а дѣйствительный фактъ русскаго государственнаго устроенія, такъ выпукло подчеркнутый, устами народа. Екатерина II, первая возвѣстительница на Руси началъ Городского Самоуправленія, очень хорошо понимала смыслъ народнаго изреченія (не въ ея ли время и родилась эта поговорка?) и въ своемъ Наказѣ въ такихъ словахъ схватила характерныя отличія русскихъ городовъ: „Есть города разнаго существа, болѣе или менѣе важные по своему положенію. Въ иныхъ городахъ болѣе обращенія торга сухимъ или водянымъ путемъ. Въ другихъ лишь единственно товары привезенные складываютъ для отпуска. Есть и такіе, которые единственно служатъ къ продажѣ продуктовъ пріѣзжающихъ земледѣль-

цевъ того или другого уѣзда. Иной цвѣтетъ фабриками. Другой, близъ моря лежа, соединяетъ всѣ сіи и другія выгоды. Третій пользуется ярмарками. Иные суть столицы и пр.". Если же Жалованная Грамота была сочинена одна для всѣхъ городовъ безъ различія, то потому, что главная цѣль ея заключалась въ томъ, чтобы установить организацію Городскихъ Обществъ и ихъ управленій, а не въ томъ, чтобы преподать правила—какъ вести общественныя хозяйства И нельзя же представить себѣ, чтобы въ теченіе слишкомъ 120 лѣтъ, что протекли съ времени Екатерининской Грамоты, наши крупные въ то время по своимъ размѣрамъ и внутреннему значенію города, настолько утратили свои отличительныя особенности, что теперь считается справедливо только отмѣтить ихъ особымъ № въ общемъ спискѣ городовъ, пользующихся Самоуправленіемъ, и оставить безъ вниманія ихъ своеобразныя отличія. Современная статистика богата данными, чтобы разсѣять такое представленіе. Передо мною очень цѣнная по своей полнотѣ и отчетливости исполненія работа А. Г. Михайловскаго—„Бюджеты русскихъ городовъ" (въ „Извѣстіяхъ М. Гор. Думы", за сентябрь, октябрь 1905 г.). Разсмотрѣнный въ этомъ изслѣдованіи обширный матеріалъ по отчетамъ министерства вн. д., далъ автору возможность отмѣтить экономическія и финансовыя особенности какъ цѣлыхъ группъ, такъ и отдѣльныхъ, входящихъ въ составъ ихъ, своеобразныхъ городовъ. При разсмотрѣніи городскихъ доходовъ почтенный изслѣдователь придерживался двухъ надежныхъ основаній—величины населенія и территоріальнаго положенія городовъ. По величинѣ населенія города раздѣлены имъ на 5 группъ: на первомъ мѣстѣ—обѣ столицы, съ населеніемъ болѣе 1 милл. жит. каждая, на послѣднемъ—мелкіе города съ населеніемъ до 20.000 жит. *).

*) Это число представляетъ собою максимумъ, потому что большинство мелкихъ городовъ считаетъ по 2, по 3 и по 5000, а иной разъ и по 1000 и даже менѣе жителей.

Что касается до положенія территоріальнаго, то имъ намѣчены 8 группъ, довольно опредѣленныхъ по отличительнымъ свойствамъ областей (земледѣльческой, промышленной, торговой и пр.), къ которымъ принадлежатъ города. Чѣмъ пристальнѣе всматриваться въ хозяйственныя и иныя условія этихъ группъ, тѣмъ сильнѣе сказываются рѣзкія различія между ними и своеобразныя особенности нѣкоторыхъ входящихъ въ составъ ихъ поселеній. Постараюсь схватить, подъ руководствомъ уважаемаго статистика, нѣкоторыя рѣзкія различія между цѣлыми группами и отдѣльными городами.

На первомъ мѣстѣ должны быть поставлены обѣ столицы. Какъ крупнѣйшіе городскіе центры, онѣ имѣютъ свои особенности; смѣшеніе ихъ въ одну группу съ другими большими городами только затушевало бы эти особенности, а съ другой стороны помѣшало бы уясненію характерныхъ признаковъ средняго русскаго большого города. Достаточно сказать, что бюджеты двухъ столицъ въ своей совокупности превышаютъ сумму бюджетовъ всѣхъ городовъ, имѣющихъ свыше 100 тыс. жителей. Изъ общей суммы доходовъ всѣхъ городовъ, въ которыхъ дѣйствуетъ городовое Положеніе 1892 г., 30% падаетъ на доходы обѣихъ столицъ.

И далѣе: „Города земледѣльческаго центра значительно отличаются отъ промышленныхъ городовъ примосковскаго района или отъ городовъ Юга и Поволжья. Въ особомъ положеніи стоятъ города Запада, находящіеся подъ особымъ давленіемъ административнаго усмотрѣнія и значительно отличающіеся по разноплеменному составу жителей отъ другихъ городовъ имперіи“.

Но эти объясненія далеко не исчерпываютъ даже особенно рѣзко выдающихся различій. Вотъ, для примѣра, города промышленной группы и Поволжья. Послѣдніе, замѣчаетъ изслѣдователь, „обезпечены землями такъ обильно, какъ нигдѣ въ имперіи, и доходы отъ имуществъ и оброчныхъ статей занимаютъ совершенно

исключительное положеніе въ бюджетѣ, доставляя половину всѣхъ городскихъ доходовъ (19,5%), - явленіе, не имѣющее себѣ подобнаго ни въ какой другой группѣ городовъ". Между прочимъ, въ поволжской группѣ есть такой городъ, какъ Саратовъ, считающій до 140 тыс. жит. и владѣющій 80-ю тыс. десятинъ земли, съ которыхъ получаетъ въ три раза больше, чѣмъ отъ налоговъ, вмѣстѣ взятыхъ. Какое же это громадное отличіе отъ такихъ же крупныхъ по населенію центровъ промышленной группы, хозяйство которыхъ держится главнѣйше налогами и въ которыхъ съ каждымъ годомъ все сильнѣе прививается система „муниципализаціи", выражающаяся въ безостановочномъ ростѣ такъ-называемыхъ „городскихъ предпріятій" — Entreprises spéciales, по классификаціи пештской международной комиссіи (водопроводы, бойни, канализація, трамваи и др.),—система, имѣющая право разсчитывать на блестящіе успѣхи въ будущихъ городскихъ бюджетахъ, но мало доступная незначительнымъ городамъ иного, не торгово-промышленнаго закала. (См. гл. первую Проекта, ст. 7).

А вотъ города Россіи самыхъ разнообразныхъ типовъ, и противъ нихъ города Прибалтійскіе, Западныхъ губерній и Царства Польскаго! Много ли найдется между ними общаго по складу ихъ мѣстной общественной жизни? Къ тому же разряду должны быть отнесены и города Кавказа и Закавказья при господствѣ тамъ многочисленныхъ и столь рѣзко сказывающихся національностей, ведущихъ теперь между собою отчаянную племенную и религіозную борьбу. Такъ и подвертывается подъ руку написать—о введеніи *автономіи* для Польши и др. Недаромъ партія народной свободы въ ст. 24-ю своей программы вписала, что „послѣ установленія правъ гражданской свободы и правильнаго представительства съ конституціонными правами для всего Россійскаго государства долженъ быть открытъ правомѣрный путь въ порядкѣ общегосударственнаго законода-

тельства для установленія *мѣстной* автономіи и областныхъ Представительныхъ Собраній". Но вѣдь слово *автономія*, по малому пониманію его содержанія, стало какимъ-то пугаломъ для нашихъ доморощенныхъ политиковъ,—того и гляди они обвинятъ произносящаго это слово въ скрытомъ сепаратизмѣ: опять, молъ, подкопъ подъ единство Россіи, разорваніе ея на части, федерація и пр.

Но совершенно курьезное, исключительное мѣсто занимаютъ нѣкоторые города Бессарабіи, „управляемые, по словамъ г. Михайловскаго, еще на основаніи румынскаго (?) Положенія, которое даетъ имъ права Самоуправленія",—города, о которыхъ, однако, ни въ томъ, ни въ другомъ Городовомъ Положеніи не сказано ни единаго слова и которые подведены подъ общій ранжиръ со всѣми русскими городами.

Таковы немногія, но особенно рѣзкія, характерныя черты очень многихъ городскихъ общинъ въ Россіи. И спрашивается: развѣ не было бы крупною ошибкою подвести всѣ подобныя группы своеобразныхъ нѣмецкихъ и полунѣмецкихъ, польскихъ и полупольскихъ, „румынскихъ" и полуазіатскихъ городовъ, возникшихъ и сложившихся при особыхъ историческихъ и національныхъ условіяхъ,—подвести подъ дѣйствіе одного общаго закона, заурядъ съ городами чисто русскими? Преобразователи 1870—1892 гг., руководясь всенивеллирующимъ духомъ бюрократіи, полагали, напротивъ, въ этомъ обезличеніи мѣстныхъ общинъ ихъ особое благо.

IV.

Подъ руками теперь—огромный статистическій матеріалъ и большой опытъ, пережитый городами подъ вліяніемъ Городовыхъ Положеній, дѣйствовавшихъ въ продолженіе 35 лѣтъ. Но какъ воспользоваться этими матеріалами для практическаго осуществленія реформы

на началахъ широкаго Общественнаго Самоуправленія? Вотъ въ чемъ вопросъ. Составленіе проекта такого преобразованія по своеобразнымъ областямъ Россіи и входящимъ въ составъ ихъ городамъ—не подъ силу одного лица. Это—дѣло самихъ городскихъ общинъ, призываемыхъ къ новой свободной жизни и народныхъ представителей, имѣющихъ войти въ составъ Государственной Думы. Но частному лицу не можетъ быть возбранено намѣтить общіе пути для правильнаго, соотвѣтствующаго жизненнымъ потребностямъ городовъ рѣшенія вопроса. Первое мѣсто изъ 758 городовъ, подавленныхъ реформою 1892 г., занимаютъ прежде всего обѣ столицы, для которыхъ наше законодательство еще до 1870 года нашло нужнымъ издать цѣлый рядъ пробныхъ правилъ и для которыхъ теперь министерство озабочено будто бы составленіемъ особыхъ Городовыхъ Положеній. Противъ выдѣленія столицъ изъ общаго числа городовъ врядъ ли могутъ возникнуть серьезныя возраженія.

Точно такъ же не должно, мнѣ кажется, подлежать оспариванію, что города Прибалтійскаго края, Царства Польскаго и Западныхъ губерній, такъ ярко выдѣляющіеся изъ общаго типа русскихъ городовъ не могутъ быть подчинены дѣйствію одинаковыхъ со всѣми другими городами правилъ, ибо такое подчиненіе прямо противорѣчило бы общимъ требованіямъ реформы; къ этому же разряду должны быть отнесены отмѣченные разною печатью національныхъ различій города Кавказа, Закавказья и полузіатскихъ, зауральскихъ и закаспійскихъ областей вмѣстѣ съ немногочисленными второстепенными городами Бессарабіи. Для такихъ городовъ съ ихъ особыми національностями болѣе всего и подходитъ указанное партіей народной свободы введеніе мѣстныхъ „автономій".

Что касается до русскихъ городовъ въ частности, то изслѣдованіями г. Михайловскаго отмѣчены выдающіяся хозяйственныя особенности нѣкоторыхъ изъ нихъ, требующихъ особыхъ управленій. Число жителей и размѣръ

ежегодныхъ бюджетовъ могли бы служить главными основаніями для включенія такихъ мѣстныхъ центровъ въ особыя самоуправляющіяся общины, тѣмъ болѣе, что они далеко опередили другіе города Европейской Россіи и стали выдающимися культурными центрами. Таковы, напримѣръ, Одесса — 450000 жит., Кіевъ — 278000 жит., Харьковъ — 175000 жит., Саратовъ — 140000 жит., Казань — 132000 жит. и др.

За перечисленными городскими центрами остаются еще два разряда губернскихъ и уѣздныхъ городовъ, изъ которыхъ одни имѣютъ по большей части одинаковую физіономію и не выдѣляются никакими особенностями своихъ хозяйствъ, а потому могли бы, безъ всякихъ для нихъ стѣсненій, подлежать дѣйствію одного общаго для нихъ Положенія; а другія — незначительныя, мелкія поселенія, мало чѣмъ отличающіяся отъ деревень и имѣющія отъ 500 до 5000 жит. каждое; къ числу такихъ поселеній относятся и тѣ 170 городовъ, которыя по Положенію 1892 г. пользуются уродливой формой „упрощенныхъ" управленій и по недостатку наличныхъ силъ и денежныхъ средствъ на самостоятельное существованіе врядъ ли разсчитывать могутъ.

Вотъ поучительный примѣръ. Еще въ 1879 г. я составилъ обзоръ мѣстныхъ хозяйствъ уѣздныхъ городовъ и поселковъ Московской губ., дабы выяснить, насколько такіе города, при своихъ ничтожныхъ бюджетахъ, могли выдерживать усиленные расходы, вызванные тогдашними преобразованіями, по содержанію вновь организованныхъ городскихъ управленій. Оказалось, что въ то время эти расходы составляли отъ 15% до 45% всѣхъ доходовъ. Чѣмъ крупнѣе городъ, чѣмъ больше доходы его, тѣмъ относительно, конечно, меньше процентъ по содержанію управленія. Такъ, въ крупнѣйшихъ городахъ, Московской губ. — Серпуховѣ и Коломнѣ — онъ составлялъ 15% и 17%, а, напримѣръ, въ Рузѣ изъ 6033 р. 44 к. всѣхъ доходовъ приходилось тратить на управленіе

2605 р. 36 к. или 43%, а въ заштатномъ Можайскѣ управленіе стоило 3785 р. 47 к. при 8458 р. 17½ к. доходовъ, т.-е. безъ малаго 45% *). Другими словами: въ этомъ городѣ почти половина доходовъ собиралась для того, чтобы истратить ихъ на жалованье лицъ служащихъ и расходы по новому выборному управленію. Теперь, по прошествіи 25 лѣтъ, что были собраны эти данныя, благосостояніе ихъ замѣтно выросло и бремя общественныхъ расходовъ облегчилось, а проценты по содержанію управленій хотя и очень уменьшились, но остаются относительно довольно значительными: въ Серпуховѣ 10,5%, въ Коломнѣ—8,3%, въ Рузѣ—15% (выдающееся улучшеніе), а въ Можайскѣ—17% (то же). Но вѣдь за этими городами выступало много новыхъ ничтожныхъ поселеній которыя находятся теперь, можетъ быть, еще въ худшемъ положеніи, чѣмъ Московскіе города 1879 г. Спрашивается: какое положеніе при такихъ условіяхъ могло быть предоставлено такимъ мелкимъ единицамъ? Отвѣтъ на этотъ вопросъ надо искать въ томъ взаимодѣйствіи, которое соединяетъ городскія и земскія управленія въ одно нераздѣльное цѣлое, называемое общественными учрежденіями. Городъ и земство—настолько кровныя и неразрывныя по содержанію учрежденія, насколько неразрывны по своей природѣ городъ и деревня, въ особенности въ нашемъ отечествѣ, гдѣ они часто совсѣмъ не различаются ни по составу населенія, ни по занятіямъ своихъ обитателей. Если найдется много деревень, которыя процвѣтаютъ благодаря „городскимъ" занятіямъ своихъ жителей торговлею и промышленностью, то не меньше насчитается и городовъ, граждане которыхъ извлекаютъ свои средства къ жизни преимущественно изъ занятія сельскимъ хозяйствомъ, огородничествомъ и другими промыслами этого рода. Весьма естественно, что и уѣздныя земства, и уѣздныя город-

*) См. „Опыты изученія город. хоз. и управл." 1872 г. Т. I.

скія управленія, представляя собою по существу одно общее цѣлое, при одинаковыхъ взаимнодополняющихся интересахъ, то и дѣло перебѣгаютъ раздѣляющую ихъ административную черту и входятъ во взаимное соглашеніе по исполненію своихъ общественныхъ обязанностей—по обученію дѣтей въ городскихъ и земскихъ училищахъ, по лѣченію больныхъ, по устройству санитарной части и т. д. Эта взаимная зависимость обоихъ учрежденій простирается иногда такъ далеко, что одна сторона обращается къ помощи другой въ случаѣ недостачи собственныхъ средствъ и становится въ положеніе должника къ кредитору. Эта неразрывная связь земскихъ и городскихъ учрежденій сказывается очень рельефно даже между столицами и соотвѣтствующими губернскими земствами: получаемые Московскими земствами сборы съ оцѣнки городскихъ и движимыхъ имуществъ и съ торгово-промышленныхъ заведеній составляютъ самую крупную часть земскихъ доходовъ.

Вотъ тѣ общія основанія, по которымъ надо безусловно отказаться отъ господствующаго въ правительствѣ стремленія—подводить всѣ города безъ различія подъ одинъ казенный аршинъ, а тѣмъ болѣе обращать мелкія городскія поселенія въ самостоятельныя самоуправляющіяся единицы въ то время, когда имъ, можетъ быть, даже не подъ силу нести бремя содержанія своихъ общественныхъ управленій. И любопытно, что Городовое Положеніе 1870 г., въ первый разъ совершивши реформу въ этомъ направленіи, стояло въ прямомъ противорѣчіи съ тѣми общими воззрѣніями, которыя были высказаны въ собранныхъ самимъ же правительствомъ обзорахъ о тогдашнемъ состояніи русскихъ городовъ. Вотъ назидательный отрывокъ изъ разсужденій тогдашняго правительства, стоящихъ въ разрѣзъ съ произведенною имъ же реформою 1870 г. *).

*) См. „Экономическое состояніе город. поселеній Европ. Россіи“ въ 1861—1862 г.

„Такъ какъ многія поселенія, объясняло въ то время министерство, обращенныя въ города съ административною цѣлью, несмотря на введенное въ нихъ городское устройство, сохраняютъ прежній сложный характеръ, а обыватели ихъ, переименованные изъ крестьянъ въ мѣщане, хотя и лишились правъ на земельные надѣлы, не оставляютъ земледѣлія, которымъ занимались до обращенія селенія въ городъ, то въ означенной программѣ (по которой въ 1862 г. собирались эти данныя) указано, между прочимъ, что при составленіи соображеній о примѣненіи новыхъ началъ Общественнаго Управленія слѣдуетъ прежде всего опредѣлить характеръ той мѣстности, къ которой предполагается примѣнить означенныя начала, т.-е. обладаетъ ли эта мѣстность, и въ какой степени, существенными условіями *городского* поселенія, независимо отъ названія города, присвоеннаго ей, какъ средоточію правительственной администраціи. Разсмотрѣніе этихъ условій признано совершенно необходимымъ въ тѣхъ видахъ, чтобы установляемыя формы Общественнаго Управленія могли быть вполнѣ приноровлены къ мѣстнымъ потребностямъ жизни; въ противномъ случаѣ преобразованіе Общественнаго Управленія, очевидно, не могло бы сопровождаться благопріятными для нихъ послѣдствіями“.

Это драгоцѣнное признаніе было сдѣлано слишкомъ 40 лѣтъ тому назадъ словно для того, чтобы послѣдовавшія затѣмъ преобразованія были совершены въ прямую противность изложеннымъ воззрѣніямъ. Здѣсь можно только дивиться беззастѣнчивой откровенности, съ которою реформисты въ своихъ городскихъ преобразованіяхъ шли прямо въ разрѣзъ съ своими собственными воззрѣніями. И спрашивается: можно ли теперь, въ виду этихъ противорѣчій, давать вѣру новому предпріятію того же министерства о преобразованіи городскихъ управленій въ столицахъ съ нѣкоторыми расширеніями самостоятельности Городскихъ Думъ? Отвѣтъ ясенъ самъ по себѣ.

Изложенныя здѣсь данныя и объясненія въ отношеніи мелкихъ городскихъ единицъ, съ малымъ числомъ жителей и недостаточными денежными средствами, приводятъ къ тому заключенію, что при новомъ неизбѣжномъ преобразованіи правильнѣе всего было бы не выдѣлять ихъ въ особые самоуправляющіеся хозяйственные центры, а ввести ихъ въ кругъ мѣстныхъ земскихъ учрежденій, среди которыхъ они живутъ со времени открытія этихъ послѣднихъ и съ которыми самая жизнь связала ихъ неразрывными узами. Перечисленіе такихъ городовъ въ кругъ земскихъ учрежденій сопровождалось бы двоякою пользою какъ для той, такъ и для другой стороны; въ отношеніи общественно-политическомъ выиграли бы отъ такой перемѣны и города, и самыя земства, ибо служили бы взаимною другъ другу поддержкою и постепенно достигли бы желаннаго единства дѣйствій и направленій. О взаимной хозяйственной пользѣ и говорить нечего: можно ли оспаривать то справедливое положеніе, что цѣлесообразнѣе и безусловно выгоднѣе дѣйствовать, въ виду одинаковой общественно-хозяйственной цѣли, сообща, совокупными нравственными и матеріальными средствами, нежели разъединять ихъ и тѣмъ обезсиливать и ту, и другую сторону, какъ это происходило и происходитъ подъ вліяніемъ приказныхъ законоположеній, преслѣдовавшихъ главную цѣль—доставить администраціи наибольшую возможность держать въ рукахъ своихъ все мѣстное общественное дѣло. Приведенный выше примѣръ Московской губ. показалъ, что многіе уѣздные города настолько бѣдны матеріальными средствами, что одни расходы по содержанію Общественныхъ Управленій поѣдаютъ значительную часть ихъ бюджета. Что же мудреного что хозяйства такихъ городовъ и благосостояніе ихъ жителей за время дѣйствія обоихъ преобразованій не обнаружили такихъ крупныхъ успѣховъ, которые отъ нихъ ожидали, и мало, а то и совсѣмъ не улучшили даже внѣшнихъ условій

„городской“ жизни. Существенная матеріальная выгода отъ включенія такихъ городовъ въ кругъ мѣстныхъ земскихъ учрежденій состояла бы уже въ томъ, что въ городской кассѣ ежегодно сохранялась бы значительная часть расходовъ на содержаніе Общественныхъ Управленій, — расходовъ, которые могли бы получить болѣе производительное употребленіе въ дѣлѣ внѣшняго городского благоустройства и благосостоянія жителей. Такія же улучшенія оказались бы и по содержанію разныхъ общественныхъ учрежденій—народныхъ училищъ, больницъ и пр. Во всякомъ случаѣ, десятокъ тысячъ рублей, употребленныхъ въ дѣло совокупными силами двухъ одинаковыхъ учрежденій, въ результатѣ принесутъ больше пользы, чѣмъ тѣ же десятъ тысячъ приносятъ теперь, раздробленныя на части. Concordia res parvae crescunt — таковъ долженъ быть девизъ предстоящаго преобразованія!

Задумавъ подъ благотворнымъ вліяніемъ послѣднихъ общественныхъ движеній и при руководствѣ общихъ началъ, высказанныхъ въ настоящемъ предисловіи, внести свою лепту въ дорогое дѣло городского устроенія, я остановился на общественномъ дѣлѣ города Москвы, которому мнѣ пришлось, въ теченіе многихъ лѣтъ, послужить не малымъ личнымъ трудомъ. Задача задуманной работы состояла въ томъ, чтобы составить „Проектъ“ новаго для Москвы Городового Положенія, но не въ смыслѣ „сочиненія“ такого „Проекта“ на основаніи общихъ, такъ сказать, абстрактныхъ соображеній, а примѣнительно къ фактамъ дѣйствительной жизни столицы и ея общественнаго хозяйства, какъ они создавались подъ вліяніемъ дѣйствовавшихъ законовъ. Въ этихъ видахъ пришлось прежде всего заняться сличеніемъ двухъ главныхъ Городовыхъ Положеній 1870 и 1892 годовъ, какъ для объясненія ихъ

внутренняго содержанія и направленія, такъ и для уразуменія ихъ непосредственнаго вліянія на ходъ городского дѣла Москвы.

По общему подсчету въ проектѣ оказалось возможнымъ изложить городовое дѣло Москвы въ 62 статьяхъ, тогда какъ въ первомъ Городовомъ Положеніи ихъ оказалось 161, кромѣ дополнительныхъ правилъ, а во второмъ—154 статьи и, сверхъ того, 10 статей „Правилъ объ упрощенномъ Городскомъ Общественномъ Управленіи“ и 26 „Правилъ о составленіи, разсмотрѣніи и исполненіи городскихъ смѣтъ и отчетовъ на основаніи сихъ смѣтъ“. Всего 190 статей. Такая большая разница въ числѣ статей Проекта, по сравненію съ обоими Городовыми Положеніями, объясняется:

1. Тѣмъ, что многія статьи, касающіяся одного и того же предмета, раздѣльно изложенныя въ законоположеніяхъ, соединены вмѣстѣ въ 14 статьяхъ первой главы Проекта.

2. Тѣмъ, что при соблюденіи общихъ началъ преобразованія, заключающагося въ предоставленіи Городскому Обществу широкихъ правъ самоуправленія, понадобилось исключить длинный рядъ статей, въ которыхъ говорится о вмѣшательствѣ мѣстной власти въ дѣла Городского Управленія.

3. Тѣмъ, что точно такъ же пришлось исключить изъ обоихъ положеній очень много такихъ статей, въ которыхъ, по недовѣрію къ Общественному Управленію, изложены совсѣмъ излишнія правила, касающіяся способовъ дѣйствій Общественнаго Управленія, тогда какъ всѣ подобныя правила могутъ быть свободно и планомѣрно выработаны инструкціями, издаваемыми самимъ Общественнымъ Управленіемъ.

М. Щепкинъ.

ОБЩІЯ ПОЛОЖЕНІЯ.

1. Городское Общественное Управленіе завѣдуетъ общественнымъ хозяйствомъ Москвы, ея благоустройствомъ, личною и общественною безопасностью и благосостояніемъ жителей по всѣмъ предметамъ, перечисленнымъ ниже въ главѣ первой, въ ст. 6—14, а равно дѣлами мѣстной общественной и политической жизни столицы.

(Ст. 1 Гор. Пол. 1870.—Ст. 1 Гор. Пол. 1892 г.).

Чѣмъ шире поставлена общая задача Общественнаго Самоуправленія, тѣмъ лучше. Эта основная статья, какъ она выражена въ законоположеніи 1870 г.: „Попеченіе и распоряженія по городскому хозяйству и благоустройству предоставляются Гор. Общ. У—нію“ и пр., не можетъ быть признана достаточною, во-первыхъ потому, что въ ней говорится только о двухъ предметахъ общественной дѣятельности—о хозяйствѣ и наружномъ благоустройствѣ города, и совсѣмъ опущены такіе предметы, какъ общественная и личная безопасность и народное благосостояніе, въ общее понятіе котораго входитъ и народное образованіе (о немъ лишь вскользь упомянуто только въ ст. 2 пун. 4 Гор. Пол.); во-вторыхъ потому, что хотя городъ и признавался самостоятельнымъ, распорядительнымъ и контролирующимъ учрежденіемъ, однако за нимъ, отвергалось право завѣдывать дѣлами, непосредственно касающимися общественной и политической жизни Москвы. Въ то время это право признавалось принадлежащимъ не Думѣ, а высшему правительству, мѣстному городскому начальству и даже полиціи. Да и сама Городская Дума всѣхъ избраній не признавала за собой этого права и даже не давала себѣ отчета

въ томъ, въ какомъ объемѣ она понимала терминъ: „Общественное Самоуправленіе“. Наконецъ, понятіе о городскомъ *хозяйствѣ*, какъ обнимающемъ собой предметы только матеріальнаго свойства, понималось прежде и понимается до сихъ поръ въ смыслѣ слишкомъ узкомъ и не соотвѣтствуетъ объему задачъ Общественнаго Управленія, какъ самостоятельнаго учрежденія, завѣдующаго на мѣстахъ дѣлами государственнаго значенія.

Еще неопредѣленнѣе, хотя и нѣсколько шире, выражена эта основная статья въ Гор. Пол. 1892 г.: „Общественное Управленіе городскихъ поселеній (?) вѣдаетъ дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, указанныхъ въ ст. 2 сего Положенія“. Но выраженіе „о пользахъ и нуждахъ“ само по себѣ такъ неопредѣленно и вызываетъ такъ много произвольныхъ толкованій, что на первыхъ же порахъ потребовались тогда особыя правительственныя разъясненія—„что слѣдуетъ разумѣть подъ пользами и нуждами городского поселенія“. Кромѣ того, Гор. Пол. 1892 г., вызванное общимъ стремленіемъ правительства какъ можно болѣе стѣснить общественную самостоятельность, даже отвергло такія наименованія, какъ *Городъ, Городское Общество*, соотвѣтствующія западно-европейскому понятію о *Городской Общинѣ*, и замѣнило ихъ безсодержательными канцелярскими выраженіями *городское поселеніе*.

2. Кругъ дѣйствій Городского Общественнаго Управленія простирается на весь Городъ въ предѣлахъ, установленныхъ его планомъ, и на всѣ принадлежащія ему земли какъ внутри, такъ и внѣ городской черты, при чемъ изъ вѣдомства Управленія исключаются лишь тѣ отрасли, которыя въ условіяхъ современной государственной жизни необходимо должны быть сосредоточены въ рукахъ центральной власти. (Ст. 22 программы К.-Д. партіи).

(Ст. 4 Гор. Пол. 1870. Ст. 5 Гор. Пол. 1892 г.).

Въ эту статью не включены приведенныя въ обоихъ Гор. П-яхъ слова: „и отведенныхъ ему (городу) земель", подъ которыми разумѣлись такъ-наз. „выгонныя" земли, давно утратившія историческій смыслъ и значеніе. По разъясненію Высоч. утвержд. 10 ноября 1871 г. Мнѣнія Гос. Сов. на выгонныя земли, предоставленныя въ полную собственность города, не распространяются содержащіяся въ ст. 522 т. IX. Зак. о сост. ограниченія касательно продажи этихъ земель *). Всѣ земли, остающіяся нынѣ во владѣніи города изъ нарѣзанныхъ ему когда-то казенныхъ земель, должны быть признаны принадлежащими ему на правѣ полной собственности. (Ст. 434 прим. Св. Зак. Меж. Т. X, Ч. III, Прод. 1872 г.).

3. Измѣненія въ Высочайше утвержденномъ для города Москвы планѣ производятся самою Городскою Думою.

(Ст. 113 Гор. Пол. 1870 г. и ст. 22 Прав.).

До послѣдняго времени составленіе городскихъ плановъ и измѣненія въ нихъ обставлены чрезвычайными затрудненіями: въ губернскихъ и уѣздныхъ городахъ эти работы утверждаются министромъ внутреннихъ дѣлъ и губернаторами, а въ обѣихъ столицахъ онѣ восходятъ на Высочайшее усмотрѣніе. Такъ какъ общій планъ Москвы, много лѣтъ составлявшійся, былъ, наконецъ, утвержденъ на основаніи дѣйствовавшихъ законовъ, то теперь трудно даже измыслить достаточные поводы къ тому, чтобы о частныхъ измѣненіяхъ въ этомъ планѣ, въ родѣ проведенія новой улицы или переулка, вызываемыхъ исключительно мѣстными нуждами городской жизни, надлежало обращаться за утвержденіемъ къ правительственной власти, которая вдобавокъ наименѣе знакома съ этими нуждами и понимаетъ ихъ значеніе.

---

*) О принадлежащихъ Москвѣ выгонныхъ земляхъ была составлена особая обстоятельная записка бывшимъ членомъ Гор. Управы А. Д. Колосовскимъ. (См. мою работу: „Общ. Хозяйство Гор. Москвы въ 1863—1887 гг."). Ч. I, вып. 2.

4. Городское Общественное Управленіе въ предѣлахъ предоставленной ему власти дѣйствуетъ самостоятельно. Дѣятельность мѣстныхъ представителей центральной власти ограничивается надзоромъ за законностію дѣятельности органовъ мѣстнаго Самоуправленія, при чемъ окончательное рѣшеніе по возникающимъ въ этомъ отношеніи спорамъ и сомнѣніямъ должно принадлежать судебнымъ учрежденіямъ.

(Ст. 5 Гор. Пол. 1870 г.).

О самостоятельности Общественнаго Управленія твердо упомянуто и въ Гор. Пол. 1870 г., но въ названной выше статьѣ были перечислены случаи и порядокъ, въ которыхъ дѣйствія и распоряженія сего управленія (числомъ 29) подлежали утвержденію и наблюденію правительственныхъ властей". Въ Гор. Пол. 1892 г. объ общественной самостоятельности совсѣмъ не упоминается и взамѣнъ того введена статья 11, по которой губернатору предоставленъ надзоръ не только за законностью, но и за правильностью дѣйствій Городского Общества. Это требованіе настойчиво проведено по всѣмъ существеннымъ частямъ городового дѣла, а по ст. 83 „губернаторъ останавливаетъ исполненіе постановленія Думы въ тѣхъ случаяхъ, когда усмотритъ, что оно... „не соотвѣтствуетъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушаетъ интересы мѣстнаго населенія". Этими словами твердо установлено уже ни чѣмъ не сдерживаемое личное усмотрѣніе губернатора во всѣхъ дѣлахъ Общ. Самоуправленія. Иначе говоря—положенъ предѣлъ всякой самостоятельной дѣятельности его. Съ другой стороны, руководствуясь общимъ воззрѣніемъ на существо Общ. Самоуправленія, какъ децентрализованнаго управленія государственнаго, необходимо оговорить въ самомъ законѣ, что предѣлы вмѣшательства центральной власти ограничиваются надзоромъ только за законностью дѣйствій Самоуправленія, „въ интересахъ-же общественной само-

стоятельности предоставить окончательное рѣшеніе по возникающимъ спорамъ и сомнѣніямъ судебнымъ учрежденіямъ, имѣющимъ быть возстановленными въ томъ первоначальномъ видѣ, какъ онѣ были введены на основаніи уставовъ Александра II, 20 ноября 1864 г. *).

5. Возникающія по взаимнымъ жалобамъ и пререканіямъ дѣла между общественными и частными учрежденіями и лицами съ одной стороны и Городскимъ Общественнымъ Управленіемъ, съ другой—подлежатъ разсмотрѣнію, судя по свойству и характеру дѣлъ, или мировыхъ судей или Окружного Суда. Сторонѣ, недовольной состоявшимся рѣшеніемъ, предоставляется жаловаться Правительствующему Сенату по I Департаменту.

(Ст. 8 и 11 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 10 и 12 Гор. Пол. 1892 г.).

До настоящаго времени подобныя дѣла разсматриваются въ особомъ судебно-административномъ учрежденіи—Губернскомъ по городскимъ и земскимъ дѣламъ Присутствіи, введенномъ въ первый разъ въ практику Общественнаго Самоуправленія закономъ 1870 г. и нѣсколько переиначенномъ въ 1892 г. При разсмотрѣніи первоначальнаго проекта перваго изъ этихъ законовъ въ 60-хъ годахъ необходимость такого мѣстнаго судилища доказывалась слѣдующими соображеніями II Отдѣленія собственной Е. И. В. Канцеляріи:

„Слишкомъ частый переносъ дѣлъ по Гор. Общ. Управленію въ Прав. Сенатъ былъ-бы сопряженъ съ значительными затрудненіями и неудобствами. Рѣшеніе дѣла Сенатомъ въ большей части случаевъ не можетъ послѣдовать ранѣе нѣсколькихъ недѣль и даже мѣсяцевъ, между тѣмъ въ числѣ столкновеній или обжалованныхъ постановленій Гор. У—ній, можетъ быть много недопускающихъ подобной отсрочки. Съ другой стороны, не слѣдо-

*) Послѣднія строки настоящей статьи заимствованы изъ ст. 23 „Программы конст.-демокр. партіи“.

вало-бы затруднять принесенія жалобъ и споровъ по предметамъ незначительной цѣнности (напримѣръ: по обложенію сборомъ, вопреки закону), такъ какъ ими могутъ иногда возбуждаться весьма важные вопросы о предѣлахъ власти, о смыслѣ закона и т. д. Между тѣмъ, не многіе изъ частныхъ лицъ были-бы въ состояніи принимать на себя по такимъ дѣламъ издержки и хлопоты, сопряженныя съ перенесеніемъ дѣла въ Сенатъ. Наконецъ, Прав. Сенатъ долженъ-бы быть лишь высшею, окончательною инстанціей, къ которой обращались-бы въ случаяхъ относительно рѣдкихъ, по дѣламъ болѣе важнымъ и самостоятельнымъ. По сему, въ видахъ возможнаго огражденія правъ и законныхъ интересовъ какъ Гор. Общ. У—нія, такъ равно и тѣхъ установленій и лицъ, которыя будутъ приходить съ нимъ въ столкновеніе, необходимо, для разбора жалобъ и пререканій, имѣть на самыхъ мѣстахъ самостоятельное, пользующееся общимъ довѣріемъ и авторитетомъ учрежденіе" *).

Въ этой выпискѣ въ свое время было достаточно выяснено значеніе этого предполагавшагося въ то время административно-судебнаго учрежденія: близость его къ Гор. У—нію и учрежденіямъ и лицамъ, находящимся съ ними въ постоянныхъ сношеніяхъ, а еще болѣе быстрота въ разрѣшеніи взаимныхъ жалобъ и пререканій послужили главными основаніями для учрежденія Губернскаго Присутствія. Правительственная комиссія 1869 г. нашла въ приведенномъ отзывѣ II Отд. сильную поддержку своему предположенію объ учрежденіи такого трибунала, при чемъ старалась доказать, что личный составъ членовъ Присутствія, близко понимающихъ (?) нужды и интересы Городского Общества и притомъ независимыхъ (?) отъ губернатора, могъ-бы быть порукою въ томъ, что вопросы будутъ разрѣшаться и правильно и безпристрастно. Къ тому-же заключенію примкнули и нѣкото-

*) См. „Матеріалы" и пр. Т. III.

рые изъ приглашенныхъ, въ видѣ экспертовъ, городскихъ головъ (въ томъ числѣ и московскій голова кн. В. А. Черкаскій), такъ что учрежденіе Губ. Присутствія было предрѣшено въ комиссіи большинствомъ 15 гол. противъ 5.

Въ дѣйствительности Губ. Присутствіе не оправдало предположеній ни II Отдѣленія, ни правительственной комиссіи. Прежде всего оно не оказалось такою судебною авторитетною инстанціей, къ которой обращались-бы всѣ лица и учрежденія, нуждающіяся въ правильномъ и безпристрастномъ рѣшеніи возбуждаемыхъ ими вопросовъ и жалобъ. Съ первыхъ-же шаговъ Губ. Присутствіе получило значеніе подручнаго губернатору учрежденія, разрѣшающаго только тѣ дѣла, которыя переданы ему по его личному усмотрѣнію - о незаконности опредѣленій Гор. Общ. У—нія, а никакъ не дѣла, касающіяся „хозяйственныхъ пользъ и нуждъ городовъ“ и могущія возникнуть именно вслѣдствіе многочисленныхъ взаимныхъ жалобъ и пререканій между Общ. У—емъ и разными учрежденіями и частными лицами. Само собою разумѣется, что при такихъ условіяхъ, неоднократно подтверждавшихся хозяйств. департ. министерства вн. д. *), Губ. Присутствіе, служа какъ-бы огражденіемъ личныхъ усмотрѣній и распоряженій губернатора, не могло въ дѣйствительности и получить значеніе „само-

*) Въ циркулярѣ хоз. деп. министерства вн. д., отъ 1 марта 1872 г., изданномъ вслѣдъ за введеніемъ Гор. Пол. въ дѣйствіе, объяснено, что „на основаніи бывшихъ въ государственномъ Совѣтѣ сужденій Губ. Присутствіямъ не предоставляется власти входить въ подробности хозяйственныхъ распоряженій городовъ; напротивъ, разсмотрѣнію Присутствій должны подлежать лишь вопросы о законности распоряженій Городскихъ Думъ, и обязанность ихъ заключается собственно въ пресѣченіи всякаго съ ихъ стороны превышенія власти или нарушенія закона. По одному только разряду дѣлъ — именно объ изданіи обязательныхъ для городскихъ жителей постановленій (ст. 103) Присутствія могутъ входить въ ближайшее разсмотрѣніе пользъ и нуждъ городовъ (ст. 105)“.

стоятельнаго, пользующагося общимъ довѣріемъ и авторитетомъ учрежденія", какимъ оно представлялось II Отдѣленію при разсмотрѣніи проекта правительственной комиссіи. При ближайшемъ разсмотрѣніи дѣятельности Губ. Присутствія вполнѣ убѣждаешься въ томъ, что комиссія и не увлекалась задачами, высказанными II Отд—мъ, а заботилась только объ устройствѣ такого судебно-административнаго учрежденія, которое, не будучи лишено нѣкотораго оттѣнка юридически-судебнаго свойства, служило-бы опорою губернаторской власти въ ея сношеніяхъ съ Гор. Общ. У—емъ. Вѣрность такого соображенія подтверждается какъ большимъ числомъ циркуляровъ хоз. деп. мин. вн. д., выпущенныхъ вслѣдъ за введеніемъ Гор. Пол. 1870 г. и разъяснявшихъ значеніе Губ. Присутствія именно въ этомъ смыслѣ, такъ и личнымъ составомъ этого учрежденія, при которомъ противъ трехъ представителей отъ общественныхъ учрежденій, въ столицѣ—городского головы, предсѣдателя Губернской Земской Управы и уполномоченнаго Мирового Съѣзда, дѣйствуютъ обыкновенно четыре представителя правительственной и административной власти (въ столицѣ—губернаторъ, какъ предсѣдатель Пр—вія, вице-губернаторъ, управляющій казенною палатою и прокуроръ Окружного Суда—единственный представитель юридическаго элемента). Этотъ обычный составъ Присутствія усиливается, когда въ немъ обсуждаются взаимныя жалобы между Гор. У—емъ и „постороннимъ установленіемъ или вѣдомствомъ", при чемъ представители такихъ установленій или вѣдомствъ приглашаются губернаторомъ съ правами рѣшающаго голоса; если-же пререканіе касается казеннаго или удѣльнаго вѣдомства, то приглашается и „начальникъ того особаго управленія, до коего пререканіе, по роду своему относится"; наконецъ, „если пререканіе касается денежныхъ разсчетовъ, то (приглашается) и управляющій контрольною палатою". Не лишено важности, что во всѣхъ случаяхъ,

когда по закону требуется усиленіе личнаго состава Пр—вія приглашеніемъ представителей казенныхъ учрежденій, въ Москвѣ, напримѣръ, ни разу не была высказана забота о поддержаніи равновѣсія внутреннихъ силъ учрежденія, объ усиленіи общественнаго представительства. Наоборотъ, такое усиленіе тщательно избѣгалось, что̀ видно изъ прим. 2 „Правила“ 2 „о примѣненіи Гор. Пол. къ столицамъ и Одессѣ“: тамъ есть такая оговорка: „въ случаѣ раздѣленія столичныхъ городовъ С.-Петербурга и Москвы на нѣсколько мировыхъ округовъ“ (въ Москвѣ дѣйствовали въ то время два судебныхъ мировыхъ округа и два съѣзда) членомъ Присутствія по городскимъ дѣламъ назначается только *одинъ* изъ предсѣдателей съѣздовъ, по постановленію общаго присутствія сихъ съѣздовъ...“

Весьма существенный недостатокъ Губернскаго Присутствія, еще болѣе подрывающій, вѣру въ правильность и безпристрастіе этого излюбленнаго правительственной комиссіей учрежденія, заключается еще въ томъ, что руководительство дѣлами Присутствія и ходомъ его дѣятельности ввѣрено губернатору, который является и лицомъ, протестующимъ противъ общественныхъ приговоровъ, и предсѣдателемъ учрежденія, разсматривающаго его-же протесты, иначе говоря—является судьею въ своемъ собственномъ дѣлѣ. — Еще двусмысленнѣе стало это положеніе послѣ преобразованія 1892 г., расширившаго власть губернатора до крайнихъ предѣловъ, причислившаго даже выборныхъ общественныхъ представителей къ разряду государственныхъ чиновниковъ и тѣмъ поставившаго ихъ въ немалую зависимость отъ мѣстной правительственной власти.

Вотъ тѣ основанія, по которымъ въ настоящемъ „Проектѣ“ признано полезнымъ упразднить Губернское Присутствіе въ силу уже того важнаго обстоятельства, что за лишеніемъ губернатора права вмѣшательства во внутреннія дѣла Общ. У-нія не можетъ настоять и на-

добности въ учрежденіи, поддерживающемъ это вмѣшательство. Въ настоящее время, при новомъ преобразованіи городовой жизни и управленія, мы находимся въ томъ-же положеніи, въ какомъ чувствовали себя преобразователи 1870 г.: „или толькоПравительствующій Сенатъ *) или еще созданіе, средней, посредствующей инстанціи совершенно независимой отъ мѣстной правительственной власти, для разсмотрѣнія возникающихъ многочисленныхъ жалобъ и пререканій между Гор. У-емъ и разными государственными и общественными учрежденіями и частными лицами?“ Но выгода настоящаго времени заключается въ томъ, что мы располагаемъ теперь, благодаря реформамъ 1864 г. цѣлою сѣтью судебныхъ учрежденій, оказавшихся сравнительно наиболѣе стойкими и твердыми въ борьбѣ съ реакціей, такъ рѣшительно дѣйствовавшей противъ ихъ самостоятельности. Если преобразователи 1870 г. не признавали полезнымъ по особымъ соображеніямъ воспользоваться этими учрежденіями, то предстоящее нынѣ новое преобразованіе Гор. У-нія, на основахъ широкой общественной свободы, обязано поставить эту послѣднюю всецѣло подъ защиту судебныхъ учрежденій, тѣмъ болѣе, что возстановленіе судебныхъ учрежденій въ томъ начальномъ видѣ, какъ они были введены уставами 20 ноября 1864 г., безъ сомнѣнія, явится однимъ изъ ближайшихъ послѣдствій предстоящаго общаго государственнаго преобразованія. Такими, вполнѣ обезпечивающими „правильность“ и „безпристрастіе“ въ рѣшеніи общественныхъ дѣлъ инстанціями могутъ служить: Мировой Судъ по мелочнымъ дѣламъ бытовой городской жизни и теперь подлежащимъ его разбирательству, и Окружный Судъ,

*) Въ спеціальной литературѣ по городскому самоуправленію за Сенатъ высказывались: покойный профессоръ *И. И. Дитятинъ*, такъ много потрудившійся исторіи по Гор. У-нія. въ ст. по исторіи русскаго права, и одинъ изъ современныхъ дѣятелей по гор. У-нію *Д. Д. Семеновъ*, въ кн. „Городское Самоуправленіе“, стр. 222.

возстановленный въ своемъ прежнемъ видѣ и значеніи. Само собою разумѣется, что за Сенатомъ должна быть сохранена важная судебная власть въ рѣшеніи подобныхъ дѣлъ. Только одинъ независимый судъ, правый и скорый, можетъ оградить общественную свободу отъ административно-полицейскаго произвола. Исполнить такое предположеніе было-бы не трудно, ибо оно, не выходя изъ предѣловъ, установленныхъ судебными уставами Александра II, не потребовало-бы никакой ломки.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Предметы завѣдыванія Городского Общественнаго Управленія.

6. Наружное благоустройство города: попеченіе объ устроеніи города, согласно утвержденному плану; завѣдываніе устройствомъ и содержаніемъ улицъ, площадей, мостовыхъ, тротуаровъ, общественныхъ садовъ, бульваровъ, набережныхъ, каналовъ, прудовъ, канавъ и протоковъ, мостовъ, гатей и переправъ, а равно уличнымъ движеніемъ и освѣщеніемъ.

(Ст. 2 пунктъ 2 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 2 пунк. IV Гор. Пол. 1892 г.).

Городское благоустройство составляетъ одну изъ важнѣйшихъ задачъ Общественнаго Управленія. Какъ для всѣхъ видимое и доступное наглядному пониманію всѣхъ и каждаго, оно обыкновенно выдвигается на первый планъ дѣятельности Общественныхъ Управленій, тѣмъ болѣе, что требуетъ на себя усиленныхъ расходовъ. По изслѣдованію А. Г. Михайловскаго*), русскіе города тратили въ среднемъ до $13^1/_2$ мил. или около 1 рубля на одного жителя. „Самъ по себѣ расходъ этотъ очень и очень не великъ, но по отношенію ко всему городскому бюджету онъ составляетъ 13%; это довольно высокій процентъ, если вспомнить, какія многочисленныя обязанности лежатъ на Городскомъ Управленіи, помимо заботъ о наружномъ благоустройствѣ города". Что касается до столицъ, то онѣ, по счету г. Михайловскаго, тратили

*) См. ст. „Бюджеты русскихъ городовъ". Ст. III въ *Изв. Моск. Гор. Думы*, ноябрь 1905 г.

на благоустройство по 2 р. 37 к. на одного жителя, и этотъ размѣръ понижается по мѣрѣ перехода къ городамъ все съ меньшимъ населеніемъ, такъ что города съ числомъ жителей менѣе 20 тыс. тратили только по 36 к. на одного жителя. Городской статистикъ дѣлаетъ по этому поводу такое вѣрное замѣчаніе: „Слѣдуетъ еще принять во вниманіе то обстоятельство, что высота городского благоустройства измѣряется отношеніемъ цифры расхода къ площади города, а не его населенія; это относится и къ мостовымъ, и къ уличному освѣщенію, и къ поливкѣ города и др. Какъ общее правило, слѣдуетъ признать, что чѣмъ крупнѣе городъ, тѣмъ тѣснѣе живетъ въ немъ населеніе; поэтому въ крупныхъ городахъ расходъ на одного жителя падаетъ на меньшую площадь, чѣмъ въ городахъ среднихъ, еще на болѣе меньшую, чѣмъ въ городахъ мелкихъ. Такимъ образомъ разница въ расходахъ на благоустройство между крупными и мелкими городами будетъ еще больше, чѣмъ показано выше. Итакъ, можно положительно утверждать, что чѣмъ крупнѣе городъ, тѣмъ онъ благоустроеннѣе. Зависитъ это не только отъ того, что крупный городъ богаче мелкаго, но и отъ того, что онъ культурнѣе: чѣмъ городъ крупнѣе, тѣмъ большее вниманіе онъ обращаетъ на наружное благоустройство, тѣмъ большую часть своего бюджета онъ удѣляетъ на это дѣло“. Москва по бюджету 1905 г. тратитъ на благоустройство 1,944,646 р., что̀ составляетъ по отношенію къ общей суммѣ расходовъ, помимо спеціальныхъ средствъ, (18,745,294 руб. 68 к.), до 10,4%.

Приведенный въ этой статьѣ перечень предметовъ благоустройства, составленный еще въ 1870 г., долженъ, безъ сомнѣнія, измѣниться, смотря по мѣстнымъ условіямъ городской жизни, значительно выросшей въ теченіе 35 лѣтъ. Такъ, напримѣръ, въ этотъ перечень приходится вставить „уличное движеніе“, совсѣмъ опущенное въ старомъ перечнѣ, а между тѣмъ въ Москвѣ, какъ

и во многихъ другихъ городахъ, оно вызвало совсѣмъ новые способы передвиженія—трамваи, велосипеды и автомобили, о которыхъ умолчано въ дѣйствующемъ законѣ, хотя они и служатъ источниками особыхъ городскихъ сборовъ. По содержанію въ исправности перечисленныхъ выше предметовъ благоустройства Городской Думѣ предоставляется издавать обязательныя постановленія, о чемъ будетъ сказано ниже, въ статьѣ 12-й.

Съ другой стороны, изъ перечня обоихъ Гор. Пол. въ настоящій „Проектъ" не включены водопроводъ и канализація („сточныя трубы"), такъ какъ эти предметы, вслѣдствіе новыхъ хозяйственныхъ задачъ управленій, отнесены къ числу такъ-наз. „особыхъ предпріятій города" (см. ниже ст. 7).

Мостовыя—вотъ ахиллесова пята въ благоустройствѣ русскихъ городовъ. Петербургъ, Одесса, Варшава и, можетъ статься, нѣкоторые города Прибалтійскаго края и составляютъ исключенія изъ общаго правила полнаго разстройства. Что̀ говорить въ этомъ отношеніи о нашихъ губернскихъ, а тѣмъ паче о городахъ иного ранга, —сохранившіеся отъ далекой старины дощатые переходы взамѣнъ тротуаровъ, представляютъ собой чуть-ли не наиболѣе удобные способы передвиженія для пѣшеходовъ, когда Москва, столица государства, располагающая бюджетомъ въ 23 мил. руб., являетъ собою поучительный образецъ крайняго запустѣнія. Къ 1875 г., когда содержаніе мостовыхъ было принято отъ частныхъ владѣльцевъ на счетъ города, площадь мостовыхъ составляла 1.150.000 кв. саж. Но уже въ то время онѣ были въ такомъ разрушенномъ видѣ, что Гор. У-нію пришлось крѣпко задуматься надъ разрѣшеніемъ предстоявшей ему новой задачи, тѣмъ болѣе что рядомъ съ исправленіемъ примятыхъ мостовыхъ, предстояло еще построить мостовыя вновь на огромномъ пространствѣ города, въ то время совсѣмъ незамощенномъ. И вотъ въ теченіе 27 лѣтъ, съ 1875 по 1903 г. было вновь за-

мощено 345.584 кв. с., что составляетъ въ среднемъ по 11.910 кв. с. въ годъ; расходъ-же города по мостовымъ за то же время составлялъ 19.691.365 р., или въ среднемъ до 679.013 р. въ годъ. Всего по роду мостовыхъ площадь проѣздовъ распредѣляется такъ:

Булыжныя	1.665.212	кв. с.
Шоссе	79.015	„
Усоверш. типа . .	21.548	„
	1.765.775	кв. с. *)

Какъ трудно вообще справляться съ этимъ дѣломъ, видно изъ того, что исполненіе такихъ наиболѣе крупныхъ общественныхъ предпріятій, какъ освѣщеніе, водопроводъ, канализація и пр. отразилось прежде всего именно на мостовыхъ и наиболѣе содѣйствовало ихъ разрушенію: постоянная изъ года въ годъ прокладка и перекладка газовыхъ, водопроводныхъ и канализаціонныхъ трубъ до такой степени взъерошили и безъ того неопрятныя мостовыя, что въ послѣдніе годы раздались по городу вопли жалобъ и негодованія, какихъ раньше не бывало слышно, да, вѣдь, и требованія Москвичей теперь не тѣ, что прежде. Въ возстановленіи мостовыхъ заключается теперь одна изъ труднѣйшихъ задачъ будущаго Гор. У—нія, и на его разрѣшеніе потребуются, конечно, громадныя средства—никакихъ наличныхъ капиталовъ города не хватитъ на эту громадную работу, и ему въ ближайшемъ будущемъ придется прибѣгнуть для ея исправленія къ крупнѣйшему изъ займовъ.

Къ благоустройству города относится обширная такъ-называемая „строительная часть“, состоящая, какъ въ завѣдываніи городскими зданіями и сооруженіями всякаго рода, такъ и въ надзорѣ за частными постройками (ст. 2, пун. 2. Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 2, пун. VII Гор.

*) Эти данныя заимствованы изъ „Справочной Книги по Моск. Гор. Общ. Упр. на 1905 г.“, стр. 544 и сл.

Пол. 1892 г.), въ разсмотрѣніи и утвержденіи плановъ, фасадовъ, чертежей, въ выдачѣ разрѣшеній на постройки и въ ближайшемъ наблюденіи за ихъ производствомъ. Дѣятельность перваго рода всецѣло зависитъ отъ Гор. У—нія, лишь-бы оно руководствовалось требованіями строительнаго устава и Думою издаваемыхъ правилъ и обязательныхъ постановленій. Дѣятельность второго рода несравненно сложнѣе и труднѣе первой, въ особенности въ такомъ громадномъ городѣ, какъ Москва, потому что производимыя въ теченіе строительнаго срока и разбросанныя по всѣмъ концамъ многочисленныя работы по возведенію новыхъ зданій и по перестройкамъ старыхъ требуютъ неослабнаго изо дня въ день личнаго наблюденія архитекторовъ за тѣмъ, что дѣлается за досчатыми загорожами, закрывающими постройки отъ нескромныхъ глазъ обывателей. Трудность наблюденій увеличивается еще отъ того, что, рядомъ съ уполномоченными Гор. У—нія, въ этомъ надзорѣ принимаютъ очень дѣятельное участіе и чины полиціи, а согласить съ отправленіемъ такого надзора интересы общественные, конечно, нелегко... Москва, какъ старый историческій городъ, строилась и обстраивалась въ прежнее время такъ, какъ хотѣлось домовладѣльцамъ,—никакого надзора за ними со стороны безвластнаго въ то время Гор. У-нія не было, да и никакихъ ближайшихъ правилъ, кромѣ очень далекаго отъ исполненія общаго строительнаго устава, также не существовало. Надо помнить, что первое „Положеніе“ объ Общ. У-ніи Москвы было издано въ 1862 г., второе въ 1872 г., а первыя обязательныя постановленія „о частныхъ постройкахъ“ были изданы только въ 1888 г., „на основаніи Высочайше утвержденнаго 26 апрѣля 1871 г. Мнѣнія Государственнаго Совѣта, взамѣнъ временныхъ правилъ, установленныхъ министерствомъ вн. д.“ Дополненія къ этимъ постановленіямъ утверждены и введены въ дѣйствіе между 1891 и 1895 гг. Слѣдовательно, въ теченіе 26 лѣтъ

Библиотека Социалистическая

строительная часть города велась безъ всякаго серьезнаго руководительства, и за это время было нагромождено въ нѣкоторыхъ частяхъ города вкривь и вкось множество зданій, доставившихъ потомъ такой обильный матеріалъ для частыхъ и громадныхъ пожаровъ—не даромъ до сихъ поръ сохраняетъ свою свѣжесть знаменитый Грибоѣдовскій стихъ: „пожаръ способствовалъ ей много къ украшенію", и точно онъ способствовалъ больше, чѣмъ работы доморощенныхъ строителей и дѣйствовавшей съ ними заодно полиціи. Только въ послѣдніе 17 лѣтъ изъ 34-хъ, что дѣйствуетъ такъ-называемое Городское Самоуправленіе, строительная часть стала приводиться какъ будто въ порядокъ; по крайней мѣрѣ въ эти 17 лѣтъ было выпущено болѣе 100 обязательныхъ постановленій по частнымъ постройкамъ. Значитъ, стали заботиться. Но какъ это—другое дѣло.

Насколько эти постановленія, начертанныя примѣнительно къ стародавнему строительному уставу и примитивнымъ условіямъ дореформенной Москвы, соотвѣтствуютъ потребностямъ современной жизни и совершенно измѣнившимся архитектурнымъ вкусамъ, и насколько наши строители могутъ согласить тѣ и другія съ предъявляемыми къ нимъ постановленіями — кто сказать можетъ? Извѣстно, по крайней мѣрѣ, одно, что строительная часть вообще не только въ Москвѣ, но и въ другихъ городахъ, надежною репутаціей не пользуется, и кто-же изъ москвичей не знаетъ, что окраины нашей столицы продолжаютъ усиленно застраиваться такими легковѣсными деревянными домами, что въ будущемъ грозятъ страшными опустошеніями въ родѣ памятнаго всѣмъ пожара въ Бабьемъ городкѣ. Только широкіе проѣзды, предусмотрительно проложенные во вновь проектированныхъ строительныхъ кварталахъ, послужатъ серьезною защитою отъ такихъ бѣдствій. Что касается до общей организаціи строительнаго управленія, то врядъ ли кто-нибудь изъ москвичей признаетъ ее до-

стигающей своей цѣли. Только отъ преобразованной на новыхъ широкихъ началахъ Городской Думы можно ожидать какого-нибудь серьезнаго успѣха въ этой отрасли общественнаго дѣла. Раздѣленіе такихъ крупныхъ городовъ, какъ столицы, на обособленныя участковыя управленія, соотвѣтствующія „мелкимъ земскимъ единицамъ", значительно облегчитъ исполненіе предстоящаго преобразованія.

При переустройствѣ строительной части долженъ быть выдвинутъ на видный планъ въ высокой степени важный „жилищный" вопросъ. Правда, въ Москвѣ онъ затрогивался Думою и при изданіи обязательныхъ постановленій о частныхъ постройкахъ (подвальные, полуподвальные этажи, мансарды и пр.), однако, наша столица до сихъ поръ сильно страдаетъ запустѣніемъ, какъ частныхъ кватиръ вообще, такъ и помѣщеній, предназначенныхъ для бѣдныхъ людей въ особенности,—темные, смрадные углы, койки и пр.; можно только удивляться, какъ допускаются подобные очаги заразы. Значительныя пожертвованія, сдѣланныя въ послѣднее время собственно на устройство дешевыхъ квартиръ, и начатыя уже работы по приведенію этого предпріятія въ исполненіе даютъ право надѣяться на полное обновленіе этой запущенной части общественнаго хозяйства.

Во всякомъ случаѣ представляется особенно важнымъ оговорить въ проектированномъ Гор. Пол. необходимость разработки жилищнаго вопроса, какъ въ санитарномъ, такъ и въ соціальномъ отношеніи. Въ нѣкоторыхъ западно-европейскихъ городахъ жилищный или „квартирный" вопросъ издавна служитъ предметомъ особой заботливости Общ. У-нія, и широкое изученіе его, вмѣстѣ съ очень строгимъ надзоромъ за состояніемъ частныхъ квартиръ вообще дали тамъ самые благопріятные результаты *).

*) См. А. Шоу: „Городскія Управленія въ Западной Европѣ" 1869 г., стр. 71—74. Справедливость требуетъ замѣтить, что въ

7. Городскія недвижимыя имущества и оброчныя статьи.—Земли, принадлежащія городу на полномъ правѣ собственности.—Земли, находящіяся въ общемъ пользованіи (улицы, бульвары, площади, рѣки, пруды и проч.), но приносящія городу доходъ, какъ оброчныя статьи.—Городскія зданія и сооруженія.—Управленіе этими имуществами.—Инвентарь городскихъ имуществъ.—„Спеціальныя городскія предпріятія".

(Ст. 67, 116—113, 120—122. Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 2, пун. II; ст. 7 и 8; ст. 68, пун. 9—11; ст. 71, пун. 1—3; ст. 78, пун. 1; ст. 79—1, пун. 3 и II, пун. 7—8 Гор. Пол. 1892 г.

Недвижимыя имущества и оброчныя статьи составляютъ исконной предметъ собственности русскихъ городовъ, и наше законодательство всегда придавало ей исключительно важное значеніе, какъ самой прочной основѣ общественнаго хозяйства. Еще Жалованною Грамотой Екатериной II были утверждены за городами „правильно принадлежащіе имъ по межевой инструкціи или инако законно: земли, сады, поля, пастьбы, луга, рѣки, рыбныя ловли, лѣса, рощи, кустарники, пустыя мѣста, мельницы водяныя или вѣтряныя", при чемъ было постановлено: „всѣ оные вообще и каждое порознь ненарушимо имѣть и онымъ пользоваться мирно и вѣчно на основаніи законовъ, какъ внутри, такъ и внѣ городовъ". Статья эта почти дословно вошла и въ дѣйствующій Сводъ Законовъ. Въ давно былое время Москвѣ было передано болѣе 200 земель казенныхъ и дворцовыхъ и оброчныхъ статей, но къ началу XIX столѣтія это распоряженіе исполнено не было, въ чемъ усмотрѣна была одна изъ причинъ тогдашняго дурного состоянія городской казны—„отчего городъ лишился дохода къ исполненію возложенныхъ на него повинностей, не малымъ пособіемъ служить могущаго".

городскомъ органѣ „Извѣстія Моск. Гор. Думы" печатались очень солидныя работы по этому предмету; но онѣ оставались работами частными и мало обращали на себя вниманія Общ. У-нія.

Въ теченіе всего XIX стол. продолжалась такая-же заботливость о сохраненіи и расширеніи недвижимаго достоянія городовъ и объ извлеченіи изъ него возможно большихъ доходовъ, а въ 1870-хъ годахъ и при введеніи Гор. Пол. особыми законодательными актами повторялось требованіе объ укрѣпленіи за городами отведенныхъ имъ отъ казны выгонныхъ земель [1]). Но эти постановленія не всегда исполнялись въ должной полнотѣ, и въ Москвѣ, напримѣръ, параллельно указанному направленію, городская земля даже расточалась, и къ преобразованію 1862 г. городъ не досчитался многаго изъ своего земельнаго достоянія. Не малое значеніе имѣла здѣсь также не всегда разборчивая нарѣзка земель подъ строившіяся тогда желѣзныя дороги, и всѣ ли онѣ полностью расплатились за нихъ съ городомъ—неизвѣстно [2]). Не безполезно замѣтить также, что такая центральная площадь Москвы, какъ Театральная, одно изъ лучшихъ украшеній города, а за ней и громадное Ходынское поле, подъ самымъ городомъ, были изъяты изъ вѣдѣнія Городскихъ Обществъ ради военныхъ цѣлей правительства.

Въ настоящее время Москвѣ принадлежатъ слѣдующія недвижимыя имущества:

1. Въ самомъ городѣ и рядомъ съ нимъ земли на полномъ правѣ собственности—1751 дес. 1418 кв. с., и въ уѣздахъ Московской губ. до 2733 дес.

2. Земли, состоящія въ общемъ пользованіи, подъ проходами, проѣздами, рѣками, прудами и пр., сдаваемыя, въ видѣ оброчныхъ статей,—1080 дес. 1992 кв. с.

3. Городскія зданія и сооруженія.

Таковы три общіе раздѣла городскихъ имуществъ. Земли перваго разряда „частью находятся подъ город-

---

[1]) См. наши „Опыты изученія общ. хоз. и управленія городовъ“, ч. I. См. Городскіе финансы, 2.

[2]) См. краткій историческій обзоръ город. недвижим. имуществъ по 1887 г. въ „Обществ. хоз. города Москвы“, ч. 1, вып. 2.

скими сооруженіями и учрежденіями, частью сданы другимъ учрежденіямъ безплатно и, наконецъ, сданы частнымъ лицамъ за плату подъ постройки и прирѣзки къ владѣніямъ подъ различные склады, подъ пашни, огороды, сады и выгоны, а также находятся въ пользованіи на наслѣдственномъ чиншевомъ правѣ" (Сокольничьи дачи). По свѣдѣніямъ управской бухгалтеріи, оцѣнка этихъ земель равняется 6.596.131 р. 01 к., съ которыхъ получалось, въ видѣ аренды, 375.167 р. 76 к., или 5.6% на капиталъ стоимости этихъ земель. Во всякомъ случаѣ процентъ весьма недостаточный, свидѣтельствующій о томъ, „что городское земельное хозяйство Москвы не находится на должной высотѣ" и нуждается въ большихъ о себѣ заботахъ со стороны управленія. Дѣлая эту замѣтку, г. А. Михайловскій въ статьѣ своей (въ *Извѣстіяхъ* Гор. Думы, октября 1905 г., стр. 5) перечисляетъ рядъ мѣръ, которыя необходимо принять для упорядоченія этого важнаго, но заброшеннаго Гор. У—віемъ дѣла: „упорядочить систему торговъ (прекратить передачу земли въ аренду третьимъ лицамъ), ввести болѣе дѣйствительный надзоръ надъ земельнымъ имуществомъ (захватъ городскихъ земель посторонними лицами составляетъ частое явленіе), пересмотрѣть форму арендныхъ договоровъ, устранивъ изъ нихъ ненужныя и стѣснительныя для арендаторовъ условія, а главное—затратить извѣстныя средства на улучшеніе земель—ихъ планировку и замощеніе, если участки сдаются подъ стройку, дренажныя и обводнительныя работы, если земли сдаются подъ распашку или огороды и т. п.". Читая эти условія, только удивляешься равнодушію, съ которымъ Гор. У—ніе до сихъ поръ относилось къ своему земельному богатству. Какъ бы то ни было, а получать со своихъ городскихъ и подгородныхъ земель съ небольшимъ 5% дохода представляется болѣе чѣмъ страннымъ. Думается, что арендаторы земель въ самыхъ глухихъ мѣстахъ Россіи подивились бы такому ничтож-

ному размѣру земельныхъ арендъ, да еще въ такомъ городѣ, какъ Москва.

Изъ земель, расположенныхъ въ разныхъ уѣздахъ губерніи, только въ двухъ—Подольскомъ и Бронницкомъ—числятся два „имѣнія“ въ 1280 дес. 1200 кв. саж., въ Звенигородскомъ уѣздѣ 120 дес. 1554 кв. саж., находятся въ пожизненномъ владѣніи прежняго владѣльца ихъ Боева. А земли въ Московскомъ уѣздѣ расположены подъ полями орошенія и сооруженіями водопровода—въ Рублевѣ, на Воробьевыхъ горахъ и Большихъ Мытищахъ.

Городскія земли, находящіяся въ общемъ пользованіи, на улицахъ, площадяхъ, бульварахъ, рѣкахъ и пр., числомъ 1511 участковъ, на протяженіи 280.037 пог. саж. или 2.600.992 кв. саж., большею частью сдаются съ торговъ подъ разные виды торговли и приносятъ до 600.000 р. дохода, изъ года въ годъ возрастающаго.

Что касается до городскихъ зданій и сооруженій, то одинъ перечень ихъ очень великъ. Но точная оцѣнка ихъ пока невозможна до изготовленія инвентаря (см. ниже). А потому, пользуясь данными „Справочной Книги“ на 1905 г., въ представляемомъ возможно полномъ спискѣ этихъ имуществъ, проставлена сумма стоимости по страховой оцѣнкѣ, которая, безъ сомнѣнія, гораздо ниже дѣйствительной. Вотъ этотъ списокъ, съ распредѣленіемъ имуществъ по разрядамъ:

1.	22	полицейскихъ дома	2.966.710 р.
2.	11	военныхъ казармъ	7.021.578 „
3.	26	мостовыхъ сооруженія	913.529 „
4.	4	бани	192.600 „
5.	7	вѣсовъ	12.800 „
6.	14	кордегардіи	75.388 „
7.		лавки и торговыя помѣщенія . . .	256.359 „
8.	11	ретирадъ	64.700 „
9.	18	павильоновъ	72.676 „
10.	18	сторожекъ и будокъ	37.130 „

11.	28 больницъ и богадѣленъ	9.002.645 р.
12.	17 училищъ и библіотекъ	1.412.040 „
13.	33 дома.	4.319.714 „
14.	разныя строенія.	236.393 „
15.	водопроводныя сооруженія	895.009 „
16.	канализація	703.875 „
17.	центральная прачечная.	62.200 „
18.	ассенизація	67.080 „
19.	сооруженіе боенъ	327.110 „
20.	трамваи.	100.000 „

Изъ приведеннаго здѣсь перечня городскихъ домовъ и разныхъ сооруженій видно, что огромное большинство этихъ особенно цѣнныхъ имуществъ, какъ, напримѣръ, полицейскіе дома и воинскія казармы, хотя и составляютъ номинально собственность города, но въ полномъ распоряженіи его не находятся, оставаясь въ вѣдѣніи полицейскаго и военнаго начальства.

Другія, особенно крупныя, имущества, занятыя больницами и богадѣльнями, ни на какое другое предпріятіе употреблены быть не могутъ. Такимъ образомъ въ полномъ распоряженіи Гор. Общ. У—нія находится наименьшая часть перечисленныхъ имуществъ, на которыя нельзя смотрѣть, какъ на постоянный и вѣрный источникъ доходовъ. Выдающееся значеніе получаютъ здѣсь лишь сооруженія, неразрывно связанныя съ такими крупнѣйшими предпріятіями, какъ водопроводъ, канализація съ полями орошенія, бойни, съ принадлежащими къ нимъ учрежденіями, трамваи и друг.

Оба Гор. Пол., руководствуясь тѣми-же воззрѣніями на исключительное значеніе богатства недвижимыми имуществами, что и прежнее законодательство, обставили пользованіе правомъ владѣнія ими со стороны городовъ большими затрудненіями. Такъ, въ 1870 г. для дѣйствительности думскихъ опредѣленій по продажѣ и

пріобрѣтенію земельныхъ имуществъ требовалось присутствіе въ собраніи не менѣе половины гласныхъ и рѣшеніе друхтретнымъ большинствомъ голосовъ. А закономъ 1892 г. требуется, сверхъ того, утвержденіе такого опредѣленія губернаторомъ и даже министромъ вн. д. Не меньшими стѣсненіями обставлено не только отчужденіе, но и отдача въ чье-либо пользованіе земель внутри города, находящихся въ общемъ пользованіи. Какое-бы высокое значеніе ни придавалось земельной собственности городовъ, а введенныя Гор. П-ми стѣсненія въ пользованіи этою собственностью, представляются совершенно излишними: за городомъ должна быть признана полная самостоятельность распоряженій въ этой области общественнаго хозяйства. А потому въ настоящій „Проектъ" и не внесены изъ обоихъ Гор. Пол. статьи, соотвѣтствующія этимъ стѣсненіямъ.

Самымъ надежнымъ основаніемъ для правильнаго завѣдыванія недвижимыми имуществами вообще долженъ служить подробно составляемый въ историческомъ и хозяйственномъ отношеніи по каждому имуществу отдѣльно *инвентарь*, въ которомъ должны отмѣчаться всѣ послѣдовательно происходящія въ составѣ и цѣнности имуществъ измѣненія. Это нелегкое предпріятіе не пользуется вниманіемъ мѣстныхъ городскихъ управленій. Что же касается Москвы, то она еще задолго до введенія „Положенія объ Общ. У—ніи Москвы 1862 г., починомъ и силами тогдашняго городского начальства, и въ результатѣ исполненной работы получились нелишенныя своего значенія, къ сожалѣнію, неоконченныя „Инвентарныя Описанія", съ планами отдѣльныхъ мѣстностей и крупныхъ сооруженій (казармъ, полицейскихъ домовъ). Затѣмъ, начиная съ 1860-хъ годовъ, дѣятельность Гор. Упр—нія въ этомъ направленіи возобновлялась много разъ—въ 1866, 1870, 1874, 1876 и

1878 гг., но она не имѣла успѣха прежде всего потому, что недостаточно ясною и опредѣленною представлялась тогда Думѣ самая задача задуманнаго предпріятія. Съ другой стороны, необыкновенная медлительность и неумѣлость составителей инвентаря еще болѣе усиливали трудность его составленія: съ городскимъ инвентаремъ повторилось тогда то-же, что заурядъ случается со всякимъ практическимъ дѣломъ — задаться слишкомъ широкою и мало выясненною задачею и притомъ не соотвѣтствующею наличнымъ силамъ исполнителей, значило, не разрѣшить ея вовсе. Хотя эта важная работа возобновлялась и послѣ 1880 г., однако она, кажется, и до сихъ поръ не окончена въ томъ видѣ, какъ была предположена. Надо прибавить, что Дума вообще мало интересовалась ею и не понимала даже, какую важную услугу могъ-бы оказать правильно составленный и постоянно пополняемый инвентарь, въ видѣ постояннаго хозяйственнаго контроля надъ состояніемъ каждаго имущества, надъ производимыми въ немъ ремонтами, новыми постройками и т. д.*)

Въ статьѣ о завѣдываніи городскими недвижимыми имуществами нельзя пройти молчаніемъ слѣдующаго важнаго обстоятельства. Еще въ 1855—1869 годахъ въ западно-европейской статистикѣ разрабатывался поднятый на статистическихъ съѣздахъ очень важный вопросъ о сравнительномъ изображеніи финансовъ разныхъ городовъ, или, что то-же самое, о состояніи городскихъ бюджетовъ. Разрѣшеніе этой нелегкой задачи принялъ на себя, послѣ Гаагской конференціи, венгерскій статистикъ Кёрёзи: переработавъ переданную ему программу задуманнаго предпріятія, онъ предпринялъ въ 1879 г. особое изданіе „Ежегоднаго Бюллетеня“ о финансахъ большихъ городовъ (Bulletin Annuel des finances

*) См. тамъ же, ч. 2, выпускъ I.

des grandes villes). Въ этомъ изданіи ежегодно стала появляться совершенно новая статья—„Спеціальныя предпріятія городовъ“ (Les entreprises spéciales), при чемъ по каждому изъ нихъ вычисляются какъ получаемыя съ нихъ прибыли—Excédants des entreprises, такъ и убытки—Deficits etc. Несомнѣнно, что очень важно знать доходность городскихъ предпріятій, хотя-бы посредствомъ простого подсчета и сопоставленія числовыхъ данныхъ, выражающихъ первоначальную стоимость каждаго предпріятія, проценты на затраченный на нихъ капиталъ, ежегодные расходы по содержанію и суммы приносимыхъ доходовъ. Но для этого необходимо предварительно опредѣлить съ возможною точностью, что̀ именно, какіе предметы городского хозяйства слѣдуетъ разумѣть подъ словами: „городскія предпріятія“... Вѣдь изъ громаднаго числа имуществъ и предметовъ хозяйства найдется не мало такихъ, которые, имѣя относительную стоимость и требуя отъ города расходовъ на свое содержаніе, даютъ ему въ возвратъ опредѣленныя суммы. Таковы, напримѣръ, воинскія казармы, богадѣльни, больницы и даже училища—послѣднія также приносятъ городу доходъ (?) въ видѣ особой платы, собираемой за ученье. Но, вѣдь, всѣ подобныя заведенія учреждались не съ торговою цѣлью—получать съ нихъ непремѣнно доходъ. Яркій примѣръ такого рода имуществъ представляютъ собою воинскія казармы: большинство ихъ изстари принадлежало городу и по закону отдавалось въ безплатное пользованіе войскъ—въ этомъ состояла даже обязательная повинность города. Но потомъ правительство, значительно расширивъ эту повинность, нашло справедливымъ отплачиваться передъ городомъ значительными суммами за размѣщеніе въ казармахъ войскъ, на основаніи особыхъ расписаній по чинамъ, ихъ составляющимъ. Спрашивается: возможно-ли сдѣлать хотя приблизительный подсчетъ относительной выгодности казарменныхъ зданій и справедливо-ли было-бы такія иму-

щества относить къ разряду выгодныхъ или невыгодныхъ „предпріятій города“, не имѣющаго вдобавокъ права распоряжаться ими по своему усмотрѣнію? Тогда пришлось-бы, пожалуй, все общественное хозяйство свести на громадное торговое предпріятіе съ бухгалтерскими плюсами и минусами. Тогда утратилось-бы всякое представленіе о немъ, какъ о цѣльномъ организмѣ, исчезло-бы тогда и понятіе объ общественномъ дѣлѣ, а международная статистика, вмѣсто того чтобы изучить и выяснить мѣстныя особенности городскихъ хозяйствъ, обезличила-бы ихъ до послѣдней степени*).

Программа пештской комиссіи погрѣшила тѣмъ, что совсѣмъ не выяснила поставленнаго ею вопроса по существу, а потому переименованіе въ „Бюллетенѣ“ по разнымъ городамъ однѣхъ предпріятій и исключеніе другихъ является въ немъ произвольнымъ. Несмотря на все это, сдѣланное программою нововведеніе заслуживаетъ большого вниманія, и въ примѣненіи къ Московскому хозяйству было-бы полезно установить, какіе именно предметы могли-бы быть отнесены къ разряду „спеціальныхъ предпріятій“ города. Существенными признаками такихъ предпріятій должны служить: возможность точно установить стоимость имущества, т.-е. чего стоило первоначальное устройство предпріятія, и такая форма эксплоатаціи, при которой выгодность его находилась-бы въ прямой зависимости отъ хозяйственной распорядительности Гор. У—нія. Подъ вліяніемъ работы венгерскаго статистика въ Московскій городской бюджетъ въ первый разъ была введена особая статья—„Городскія Предпріятія“; но въ то время содержаніе ея не было достаточно выяснено. Въ настоящее время въ „Справочной Книгѣ“ 1905 г. къ „городскимъ пред-

*) Подробныя объясненія о замѣчательномъ предпріятіи венгерскаго статистика см. въ нашемъ изданіи „Опыты изученія общественнаго хозяйства и управленія городовъ“, ч. 1, 1882 г., стр. 220 и сл., 283 и сл., 303 и сл.

пріятіямъ" отнесены: водоснабженіе, канализація, бойни, желѣзныя дороги, конныя и электрическія, ломбардъ, электрическая станція, складъ медикаментовъ, хлѣбопекарня, ассенизаціонный обозъ, прачечная и дезинфекціонная камера и типографія. Доходность нѣкоторыхъ изъ этихъ статей можетъ быть опредѣлена съ достаточною точностью, по другимъ-же такого разсчета сдѣлать нельзя, тѣмъ болѣе что эти предпріятія, не лишенныя явственнаго признака ихъ чисто-торговаго характера, были учреждены съ главною цѣлью облегченія для бѣдной части населенія трудныхъ условій жизни (ломбардъ, хлѣбопекарня). Съ другой стороны, недостатокъ отчетности по постройкѣ боенъ и водопроводовъ лишаетъ возможности опредѣлить первоначальную стоимость предпріятій. Вообще, какъ перечень спеціальныхъ предпріятій города, такъ и стоимость ихъ требуютъ серьезной провѣрки. Почему, напримѣръ, въ приведенный сейчасъ перечень не введены такія чисто коммерческія предпріятія, какъ бани и построенный такъ - называемый „Крытый рынокъ", а равно городское освѣщеніе, служащее въ нѣкоторыхъ городахъ Западной Европы источникомъ довольно крупныхъ доходовъ. Такое исключеніе можетъ быть объяснено развѣ тѣмъ, что первоначальное устройство освѣщенія въ Москвѣ не соотвѣтствовало характеру промышленнаго предпріятія: оно сдавалось съ торговъ, по контракту, частнымъ предпринимателямъ, при чемъ предметомъ торга служила наименьшая плата, кототорую торговавшіеся соглашались брать за каждый горящій рожокъ. Срокъ послѣдняго контракта по освѣщенію миновалъ 1 января 1901 г., и съ этого времени газовый заводъ со всѣми фонарями и пр. перешелъ въ вѣдѣніе города безвозмездно. Особенно выгоднымъ предпріятіемъ является для него электрическое освѣщеніе, такъ какъ оно сильно распространяется какъ по частнымъ помѣщеніямъ, такъ въ особенности и по общественнымъ учрежденіямъ, тор-

говымъ и промышленнымъ заведеніямъ. Но согласуются-ли съ такими предположеніями заключенные съ предпринимателями договоры—требуетъ ближайшаго разсмотрѣнія со стороны самого управленія.

8. Общественная и частная безопасность.—Учрежденіе и содержаніе городской общественной полиціи и пожарной команды.—Страхованіе имуществъ.—Городское Общество взаимнаго отъ огня страхованія.

(Ст. 2, пун. 3; ст. 139, пун. 6 и 10 Гор. Пол. 1870 г. Ст. 2, пун. 7 и 8; ст. 138, пун. 6 и 9 Гор. Пол. 1892 г.)

Понятіе объ общественной и частной безопасности, затрогивающей самыя существенныя стороны городской жизни, оставалось до сихъ поръ чуждо обоимъ мѣстнымъ законамъ—въ перечнѣ предметовъ, ввѣренныхъ попеченію Общ. У-ній, даже нѣтъ слова „безопасность"; иначе составителямъ законовъ пришлось бы затронуть за живое и вопросъ о предѣлахъ полицейской власти и объ отношеніяхъ ея къ Городскимъ Обществамъ—такое дѣло было-бы просто вольнодумствомъ со стороны тогдашнихъ созидателей мѣстныхъ управленій. Вопросъ о безопасности въ обоихъ законахъ предусмотрительно пройденъ молчаніемъ даже въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ безусловно требовалось его разъясненіе; вообще-же части общаго отдѣла (пун. 3 ст. 2 Гор. Пол. 1870 г.) о безопасности, какъ-то: „мѣры предосторожности противъ пожаровъ и другихъ бѣдствій" перемѣшаны съ дѣлами по „народному продовольствію", по „устройству рынковъ и базаровъ", по „огражденію и развитію торговли и промышленности" и даже по „устройству кредитныхъ учрежденій". Въ дѣйствующемъ до сихъ поръ законѣ изъ предметовъ общественной и частной безопасности сказано вскользь только „о мѣрахъ предосторожности противъ пожаровъ и другихъ народныхъ бѣдствій" и о „взаимномъ страхованіи имуществъ отъ огня". Значитъ, по мысли преобразователей и по общему складу нашей

государственной жизни, обширная и въ высокой степени важная область общественной и частной безопасности не могла быть довѣрена Гор. У—ямъ—она могла зависѣть и дѣйствительно зависѣла только отъ мѣстнаго начальства и государственной полиціи.

А что такое полиція—и главное—въ какомъ отношеніи она должна стоять къ мѣстнымъ Общ. У—ямъ, объ этомъ, ни въ томъ, ни въ другомъ законоположеніи никакого точнаго объясненія не дано. Заботы преобразователей 1870—1892 гг. заключались только въ томъ, чтобы за полиціей было обезпечено полученіе ея постояннаго содержанія (ст. 139, 140 и 146 Гор. Пол. 1870 г., ст. 138 и 139 Гор. Пол. 1892 г.), и всѣ помыслы центральнаго правительства и мѣстныхъ начальствъ были обращены на то, чтобы поставить полицію въ положеніе начальствующаго надъ Городскими Обществами учрежденія. Цѣль эта, благодаря реакціоннымъ началамъ, сказавшимся съ 1881 г., была достигнута вполнѣ.

Москва въ этомъ отношеніи являетъ собою очень поучительный примѣръ, котораго не слѣдуетъ оставить безъ вниманія. Когда въ 1863 г. открылась Городская Общая Дума, то расходъ на полицейскія учрежденія (безъ пожарной команды, но съ содержаніемъ жандармовъ) составлялъ 23% всѣхъ расходовъ (общій бюджетъ составлялъ всего 1.679.754 р. 16 к.!). Не взирая на это, первымъ дѣломъ правительства было потребовать на дополнительное содержаніе полиціи еще 131.160 р. Исполнить это требованіе оказалось возможнымъ только потому, что съ городской кассы снята была часть расходовъ на другіе предметы, несправедливо и даже незаконно начтенныхъ на нее въ прежнее время полнаго господства „начальства“. Въ послѣдующіе годы содержаніе полиціи все возрастало, хотя и параллельно росту городского бюджета, а черезъ 10 лѣтъ, какъ разъ къ реформѣ 1872 г., оно составило до 550.000 р., при бюджетѣ въ 2.721.000 р., или 20%—незначительное уменьшеніе этого

процента объясняется лишь болѣе усиленнымъ расширеніемъ самого бюджета. Коренное измѣненіе въ этой крупнѣйшей части городского хозяйства было совершено въ роковой 1881 годъ начала общей реакціи, вслѣдствіе общаго преобразованія городской полиціи. Это преобразованіе въ то время сразу увеличило расходы города на полицію до 961.000 р., или за 10 лѣтъ почти на 75%. Если эта огромная сумма не подавила тогда городской кассы, составляя только до 19% всего бюджета, то потому, что за тотъ-же срокъ бюджетъ вообще выросъ съ 2.721.000 р. до 5.166.015 р., или также почти на 19%. Если заглянуть въ московскую городскую смѣту 1905 г., то увидимъ, что содержаніе полицейскихъ учрежденій (съ жандармами, но безъ пожарной команды) выросло еще—до 1.203.500 р., т.-е. въ 24 года увеличилось на 272.000 р., или еще на 25%. Но за то-же время общій городской бюджетъ возросъ до небывало высокой суммы 21.729.414 р. и превзошелъ бюджетъ 1881 г. на 16.500.000 р., или на 32%, и только благодаря этому проходитъ теперь незамѣтно такое возрастаніе полицейскихъ расходовъ.

Приведенныя данныя внушаютъ ту справедливую мысль, что московская полиція, заручившись крупнымъ на счетъ города содержаніемъ почти въ 1 милліонъ рублей, могла, при наступленіи реакціи 80-хъ годовъ, такъ сказать, расправить свои крылья и, помимо внѣшняго городского благоустройства, заняться дѣлами иного порядка. И точно за протекшія 20 лѣтъ дѣла государственныя, политическія поглощали все ея вниманіе—предупреждать, преслѣдовать, арестовывать, вотъ въ чемъ проявлялась ея преимущественная дѣятельность. А дѣйствительныя, повседневныя нужды городской жизни, общественная безопасность отступали на задній планъ. Что касается до Гор. У—нія, то оно услугами полиціи не пользовалось, да и не имѣло фактически правъ требовать отъ нея исполненія даже такихъ правилъ и постановленій, которыя были введены имъ по соглашенію

съ самимъ полицейскимъ начальствомъ. Удивляться тутъ было нечему: въ силу дѣйствовавшей изстари полицейской организаціи и поддерживавшихъ ее законовъ, дѣла и нужды общественныя всегда приносились въ жертву цѣлямъ административнымъ, часто не имѣвшимъ ничего общаго съ интересами мѣстнаго Общ. У-нія. И въ русскихъ городахъ вообще не меньше, чѣмъ въ столицахъ. Важно, что такое исключительное положеніе полиціи не укрывалось отъ вниманія Московской Думы въ 60-хъ годахъ: еще въ то время Городское Общество очень мѣтко усматривало коренную причину тогдашняго неустройства въ *оторванности* полиціи отъ Городского Общества. Въ этомъ смыслѣ представлялись тогда и „ходатайства" правительству, но онѣ оставлялись имъ безъ всякаго вниманія *). О томъ же заходила рѣчь даже при составленіи проекта Гор. Пол. 1870 г. Въ то время правительственною комиссіей 1869 г. признавалось необходимымъ, для болѣе точнаго опредѣленія круга дѣйствій Общ. У-нія, перечислить въ особой статьѣ закона всѣ предметы, подлежавшіе его непосредственному вѣдѣнію. Второе Отдѣленіе соб. Е. И. В. канцеляріи, не соглашаясь съ такимъ пріемомъ, находило, что подобная „номенклатура", безъ точнаго обозначенія каждаго предмета и „безъ соотвѣтствующихъ измѣненій въ частныхъ уставахъ" Общаго Св. Зак., обнимающихъ тѣ же предметы, можетъ повести къ недоразумѣніямъ и пререканіямъ общественной власти съ полиціей. По мнѣнію II Отдѣленія, общественныя учрежденія, основываясь на буквальномъ смыслѣ этой статьи, могутъ полагать, что законъ отдаетъ исчисленныя отрасли управленія въ полное и самостоятельное его завѣдываніе; полиція-же, ссылаясь на частные уставы, будетъ естественно стремиться удержать дѣла въ непосредственномъ своемъ вѣдомствѣ". На этихъ основаніяхъ II Отдѣленіе находило даже полез-

*) См. наши „Опыты изученія гор. хоз. и упр—нія городовъ", ч. I, стр. 91–93; ч. II. Ст. о преобразованіи полиціи въ Москвѣ.

нымъ „нѣкоторые предметы, состоящіе въ завѣдываніи полиціи, передать въ полное попеченіе Городскаго Общества; другіе, напротивъ, оставить въ ближайшемъ вѣдѣніи общаго полицейскаго управленія, съ предоставленіемъ Гор. Общ. У-нію *лишь содѣйствовать (?) первому* тѣми или другими способами". Съ другой стороны, заботы Гор. У-нія о благоустройствѣ и благосостояніи города, по мнѣнію Отдѣленія, потребовали-бы учрежденія особыхъ общественныхъ агентовъ для исполненія издаваемыхъ Думою постановленій. Но „въ какихъ отношеніяхъ, спрашивало Отдѣленіе, должны находиться эти агенты къ общей полиціи? Личный составъ обѣихъ полицій—городской и *общественной*—будетъ-ли одинъ и тотъ же, или будетъ особая полиція, опредѣляемая отъ правительства (государственная), а, сверхъ того, *городская*, подчиненная Думѣ"? Въ такихъ неясныхъ очертаніяхъ въ первый разъ становился вопросъ о возможности и даже надобности въ учрежденіи особой общественной полиціи. Разумѣется, что министерская комиссія, состоявшая изъ чиновниковъ министерства вн. д., оставила этотъ запросъ безъ отвѣта и въ проектѣ „либеральнаго" Положенія 1870 г. обошло его молчаніемъ.

Но то были мало плодотворныя разсужденія, жизнь брала свое, а наступившая въ 80-хъ годахъ реакція съ учрежденіемъ усиленной охраны государственнаго порядка и спокойствія и съ передачей безусловной власти надъ Москвою въ руки августѣйшаго генералъ-губернатора закрѣпила за полиціей совершенно исключительную власть. Съ этихъ именно поръ не только внѣшняя, но и внутренняя жизнь Москвичей была поставлена въ самыя тягостныя условія. Полиція широко раздвинула рамки своего начальствованія и заботилась болѣе всего о томъ, чтобы укрѣпить свои наличныя силы и еще болѣе умножить свои средства для открытой борьбы съ городскими обывателями. Пользуясь безусловнымъ довѣріемъ своего властнаго начальства, полиція стала

свободно хозяйничать въ городѣ, присвоивъ себѣ право распоряжаться достояніемъ добродушныхъ Москвичей и облагать налогами, повинностями и штрафами тѣхъ, кто не хотѣлъ исполнять ея самовольныя требованія. Милліонныя суммы платились домовладѣльцами на усиленіе ея власти и содержаніе добровольцевъ (сыщиковъ), назначенныхъ ею-же для надзора за ихъ хозяевами, а другія суммы собирались иными путями даже съ мелкихъ промышленниковъ и поступали въ ея полное и безотчетное распоряженіе. Тогда потеряло всякій смыслъ и значеніе требованіе закона (Гор. Пол. 1870 г., ст. 7), по которому „никакія подати, тягости или службы не могутъ быть налагаемы на городскихъ обывателей иначе, какъ въ порядкѣ законодательномъ". О неприкосновенности личности не могло быть и помину, когда и теперь, послѣ манифеста 17 октября, она значится только на бумагѣ. Мирные обыватели столицы, безъ суда и расправы, размѣщаются по тюрьмамъ, часто не вѣдая сами за что и про что, а то и проще—содержатся и истязуются по арестнымъ помѣщеніямъ „при полиціи", устроеннымъ на общественныя деньги, т.-е. на деньги самихъже обывателей и заключенныхъ. Словомъ, Москва за послѣднія 10—15 лѣтъ оказывалась какъ-бы въ осадномъ положеніи у городского начальства и полиціи.

Описанное положеніе Москвичамъ хорошо извѣстно. А ужасы, происходившіе въ столицѣ въ первое время послѣ обнародованія манифеста 17 октября, избіенія на улицахъ представителей образованнаго класса темными толпами озвѣрѣвшихъ людей, охота за учащимися въ учебныхъ заведеніяхъ, при участіи или въ лучшемъ видѣ при полномъ равнодушіи полицейскихъ чиновъ къ происходившимъ на ихъ глазахъ насиліямъ—таковы оказались плоды полицейскаго начальствованія въ городѣ. Тѣ-же ужасы и кровавыя издѣвательства повторялись и во многихъ концахъ Россіи подъ покровительствомъ мѣстной администраціи. Общій народный вопль,

раздавшійся по всей странѣ, только засвидѣтельствовалъ, что пришелъ конецъ народному терпѣнію... Ничѣмъ не оправдываемая отсрочка обѣщаній, данныхъ манифестомъ, а пожалуй, и сознательная проволочка ихъ исполненія только поддерживаетъ хозяйственную дезорганизацію страны и грозитъ ей конечнымъ разрушеніемъ.

Въ виду набросанныхъ здѣсь общихъ условій мѣстной жизни преобразованіе полиціи, въ смыслѣ передачи ея въ распоряженіе Городскихъ Обществъ, является дѣломъ, подлежащимъ немедленному осуществленію. Безъ этой передачи невозможно и упроченіе Общественнаго Самоуправленія. Совершенно въ томъ-же смыслѣ высказалась и конституціонно-демократическая партія въ ст. 22 своей программы: „Кругъ вѣдомства органовъ мѣстнаго Самоуправленія долженъ простираться на всю область мѣстнаго управленія, включая полицію безопасности и благочинія". Времена мѣняются и что представлялось не осуществимымъ 35 лѣтъ тому назадъ, при реформѣ 1870 г., то становится единственно справедливымъ и практически необходимымъ теперь.

Въ Москвѣ къ общему составу городской полиціи принадлежитъ такъ-называемый „жандармскій дивизіонъ". По существу онъ образуетъ органическую часть арміи и подчиняется общимъ военнымъ законамъ, а по роду своей дѣятельности составляетъ видъ общей городской полиціи. Съ одной стороны, онъ наблюдаетъ за внѣшнимъ порядкомъ въ городѣ, въ особенности при многолюдныхъ публичныхъ собраніяхъ, театрахъ, зрѣлищахъ и вообще въ мѣстахъ скопленія народа; съ другой стороны, совмѣстно съ охраннымъ отдѣленіемъ и полиціей, участвуетъ въ раскрытіи и преслѣдованіи политическихъ и иныхъ преступленій, въ производствѣ обысковъ, аре-

стовъ и пр. Двойственное положеніе дивизіона неоднократно возбуждало недоразумѣнія въ средѣ Гор. У-нія и взаимные споры его съ начальствомъ дивизіона о размѣрѣ суммъ, подлежащихъ къ отпуску на его содержаніе, тѣмъ болѣе что онъ пользуется особенно широкимъ, сравнительно съ другими войсковыми частями штатомъ и положеніемъ. Эти споры и пререканія возбуждались еще въ 60-хъ годахъ, и еще въ то время Дума обращалась къ правительству съ просьбою о снятіи съ города обязанности сполна содержать жандармскій дивизіонъ на городской счетъ, такъ какъ онъ преслѣдуетъ не мѣстныя общественныя, а общія правительственныя цѣли, сопровождая политическихъ арестантовъ далеко за предѣлы Москвы, даже въ отдаленныя части Сибири. Но подобныя ходатайства оставались даже безъ отвѣта. А между тѣмъ содержаніе дивизіона въ теченіе 40 лѣтъ все возрастало и съ 77.000 р. дошло теперь до 142.000 р. Положеніе жандармскаго дивизіона, по осуществленіи обѣщанной манифестомъ 17 октября свободы личности, собраній, союзовъ и жилища, должно совершенно измѣниться, а съ учрежденіемъ общественной полиціи былъ-бы положенъ конецъ и самому существованію этого противообщественнаго учрежденія.

Пожарная команда также составляетъ въ городахъ часть полиціи, а въ Москвѣ начиная съ 1823 г., когда было введено первое „положеніе о доходахъ и расходахъ“ столицы, также составляетъ учрежденіе не городское, а государственное, и притомъ исполняетъ тѣ-же обязанности, что и полиція. Ни въ какой зависимости отъ Гор. У-нія она не находится, а потому послѣднее, не допускаемое начальствомъ ни до какихъ хозяйственныхъ распоряженій по содержанію команды въ предѣлахъ дѣйствительной надобности, является просто при-

ходорасходчикомъ суммъ, отпускаемыхъ на него изъ городской кассы. Возникавшія по этому предмету неудовольствія и жалобы лишь въ очень рѣдкихъ случаяхъ, и то не въ большихъ размѣрахъ, разрѣшались въ пользу города. Вообще-же полицейское начальство оказывалось всегда правымъ въ своихъ требованіяхъ на усиленное содержаніе команды. Еще въ 1864 г. только-что учрежденная тогда Общая Дума въ докладѣ по первой-же составленной ею городской смѣтѣ доходовъ и расходовъ выяснила, хотя и на основаніи данныхъ, далеко недостаточныхъ, что отпускавшіяся на содержаніе команды городскія суммы всегда превышали дѣйствительную надобность потому, что полнаго штатнаго комплекта пожарныхъ не бывало, и потому, что даже часть наличныхъ пожарныхъ въ тушеніи пожаровъ не участвовала, а исполняла по Москвѣ общую полицейскую службу. Представленное въ этомъ смыслѣ ходатайство было оставлено безъ вниманія, несмотря на то, что самъ оберъ-полицеймейстеръ признавалъ, что „командируемые люди", т.-е. пожарные, исполняющіе общія полицейскія обязанности, „пожарной службы не несутъ и числятся только для счета". Не лишено значенія, что въ теченіе 40 слишкомъ лѣтъ само Гор. У-ніе, несмотря на неопровержимыя доказательства творимыхъ беззаконій и довольствуясь объясненіями полицейскаго начальства, не сдѣлало ни одной попытки даже выяснить дѣло на основаніи данныхъ, накопленныхъ въ управленіи пожарною командой. Только теперь, по причинамъ совершенно случайнымъ, однимъ изъ энергичныхъ лицъ служившихъ въ Городской Управѣ, составлена обширная, исполненная большого интереса записка, изъ которой до очевидности ясно, какъ постепенно, годъ за годомъ, пожарная команда изъ спеціальнаго учрежденія, обязаннаго ограждать безопасность и благосостояніе городскихъ жителей, превратилась въ предметъ любимаго городскимъ начальствомъ спорта. Изъ названной записки

выясняется, что личный некомплектъ команды, постоянно увеличиваясь, дошелъ въ 1904 г. до 379 чел., что составляло до 25% всего состава команды (отъ 1.400 до 1.450 чел.). А изъ этого наличнаго состава 95 пожарныхъ „командируются“ на службу въ домъ генералъ-губернатора, оберъ-полицеймейстера, въ тюрьмы, казармы и пр.; къ составу пожарныхъ принадлежали: „балалаечники“, занимавшіеся музыкально-увеселительною частью въ Москвѣ, денщики для личной службы начальствующихъ, такъ какъ команда поставлена на военную ногу, и кузнецы, частные промышленники, снимавшіе у брантмейстеровъ кузницы и платившіе имъ за нихъ до 600 р. въ годъ, пользуясь за это правомъ, ради возмѣщенія аренды, заниматься постройкою и чинкою частныхъ экипажей, ковкою лошадей и т. д.

Несмотря на все это, оберъ-полицеймейстеръ продолжалъ настойчиво доказывать, что сократить штатный составъ команды невозможно вслѣдствіе постояннаго расширенія города, умноженія числа построекъ и увеличенія числа пожаровъ. Если-же, объяснялъ оберъ-полицеймейстеръ, сократить штатъ пожарной команды, то не кого было-бы посылать на „вольныя работы“ ради увеличенія средствъ на „улучшеніе содержанія“ артели нижнихъ чиновъ (?!). Гор. У-ніе послушно внимало этимъ рѣчамъ и продолжало отплачиваться за все и про все общественными деньгами! Но какъ велико въ самомъ дѣлѣ число пожаровъ въ Москвѣ, съ которыми долженъ быть сообразованъ личный составъ команды? Оказывается, что въ 1892—1901 гг. число выѣздовъ команды на пожары, не исключая случаевъ ложной тревоги, составляло 11.627, или въ среднемъ 1.162 пожара въ годъ. Раздѣливъ это число на 17 пожарныхъ командъ, получимъ по 65 пожарныхъ „случаевъ“ на каждую команду въ годъ. Такъ какъ по „отчету о движеніи городскихъ суммъ“ за 1903 г. на „содержаніе пожарныхъ командъ“ потребовались отъ города 400.245 р. 17 к., не считая

расходовъ по размѣщенію пожарныхъ чиновъ, лошадей, обоза въ городскихъ зданіяхъ, то, стало-быть каждый выѣздъ команды обошелся приблизительно въ 345 р.?!

Наконецъ, подборъ по мастямъ, содержаніе и „ремонтъ" заводскихъ бѣшеныхъ лошадей команды составляли самый любимый предметъ пожарной охоты—недаромъ полицейское начальство такъ горячо занималось пожарными маневрами на Театральной площади въ особенности для того, чтобы щегольнуть передъ пріѣзжими гостями. А чего стоила эта вредная потѣха, видно изъ того, что наибольшая часть несчастій съ людьми и ихъ увѣчій происходитъ не отъ несчастныхъ случаевъ на пожарахъ, а прямо отъ бѣшеныхъ скакуновъ *).

Здѣсь не мѣсто входить въ сравненіе пожарныхъ предпріятій въ Москвѣ и въ другихъ западно-европейскихъ городахъ, хотя назидательныхъ данныхъ для такого сравненія нашлось-бы немало **). Собранныхъ въ названной выше запискѣ матеріаловъ по состоянію пожарной команды, совершенно достаточно для того, чтобы признать дальнѣйшее существованіе пожарной команды, въ видѣ государственнаго учрежденія, лишеннымъ всякаго разумнаго пониманія—съ учрежденіемъ общественной полиціи въ полное распоряженіе города должно быть передано и пожарное дѣло вообще.

На Гор. У-ніи лежитъ еще попеченіе „о принятіи мѣръ предосторожности противъ пожаровъ и другихъ „бѣдствій" и объ обезпеченіи отъ причиняемыхъ ими убытковъ—вотъ въ какой общей и крайне неопредѣленной формѣ выражена эта обязанность въ ст. 2,

*) Любопытная статистика этихъ несчастныхъ случаевъ сведена въ обстоятельной запискѣ городского доктора г. Листова въ „Извѣстіяхъ Гор. Думы" за 1903 г.

**) См. „Извѣстія" М. Г. Думы 1902 г., февраль. Ст. „Матеріалы для всероссійскаго пожарнаго съѣзда".

пун. 3 Гор. Пол. 1870 г. Въ законѣ 1892 г. (ст. 2 п. VII) сказано очень кратко такъ: „попеченіе... также о мѣрахъ предосторожности противъ пожаровъ и другихъ бѣдствій". Но ни въ томъ, ни въ другомъ законѣ не разъяснено, въ чемъ именно могутъ состоять мѣры, принимаемыя Гор. У-ніемъ въ этомъ отношеніи. Надо думать, что единственно только въ изданіи обязательныхъ по этому предмету постановленій. Но и изъ нихъ въ Гор. Пол. 1870 г. перечислены очень немногія и весьма неважныя, какъ-то: „объ устройствѣ кровель", „объ устройствѣ, чисткѣ и осмотрѣ дымовыхъ трубъ и печей" и вообще „о мѣрахъ предосторожности противъ пожаровъ" (пун. 9)—„о мѣстахъ, гдѣ не допускаются склады дровъ, сѣна, соломы, масла, спирта и другихъ легко воспламеняющихся веществъ, и о порядкѣ храненія этихъ веществъ". То же самое и почти въ тѣхъ же выраженіяхъ высказано и въ Гор. Пол. 1892 г. (ст. 108, пун. 1). Требованія очень небольшія и далеко не затрогивающія существа дѣла. Гор. У-ніе за время существованія обоихъ Положеній воспользовалось своимъ правомъ и издало 6 обязательныхъ постановленій *) по этому предмету. Къ нимъ должны быть отнесены и упомянутыя выше по строительной части, а также постановленія—„О воспрещеніи возведенія вновь деревянныхъ построекъ въ различныхъ мѣстностяхъ Москвы" 1884, 1885, 1890, 1891 и 1892 гг. Такимъ образомъ старѣйшія изъ обязательныхъ постановленій этого рода

*) „Объ устр. кровель" (4 ст. 1883 г.); „О мѣрахъ предосторожности противъ пожаровъ на фабрикахъ и заводахъ г. Москвы" (31 ст. 1884—1885 г.) „О мѣстахъ, гдѣ не допускаются склады лѣсныхъ матеріаловъ, дровъ (дровяные склады), угля древеснаго и минеральнаго и торфа, и объ условіяхъ храненія этихъ предметовъ" (ст. 30 1896 и 1898 г.); „О мѣстахъ, гдѣ не допускаются въ г. М. склады хлопка, о порядкѣ храненія его на складахъ и объ устройствѣ сихъ складовъ" (10 ст. 1889 г.); „О мѣрахъ предосторожности противъ пожаровъ при производствѣ въ зданіяхъ г. М. выжиганія дымовыхъ трубъ" (6 ст. 1891 г.).

изданы лишь черезъ 11 лѣтъ послѣ введенія Гор. Пол. (1870 г.), т.-е. 20 лѣтъ тому назадъ, а въ послѣднія 13 лѣтъ не было составлено никакихъ постановленій, вѣроятно, по тому соображенію, что исполненіе уже принятыхъ Гор. У-емъ мѣръ признается имъ вполнѣ достаточнымъ для обезпеченія жителей отъ пожарныхъ несчастій. Но исполняются ли даже и эти немногія постановленія—неизвѣстно. Что касается „обезпеченія отъ причиняемыхъ ими (пожарами) убытковъ", то это предусмотрительное въ законѣ предписаніе, конечно, лишено всякаго содержанія. Единственное серьезное значеніе въ этомъ отношеніи имѣетъ лишь указаніе, содержащееся въ ст. 2, пун. VIII Гор. Пол. 1892 г. (въ 1870 г. оно пропущено), на „участіе въ завѣдываніи взаимнымъ страхованіемъ городскихъ имуществъ отъ огня".

Еще въ 1880-хъ годахъ, благодаря почину нѣкоторыхъ гласныхъ, былъ составленъ проектъ устава „Городского Общества взаимнаго отъ огня страхованія", а 13 сентября 1888 г. оно открыло свои дѣйствія. Въ теченіе 17 лѣтъ, благодаря полной независимости новаго предпріятія отъ страховыхъ обществъ, дѣйствовавшихъ всегда по взаимному ихъ между собою соглашенію, оно успѣло занять выдающееся мѣсто въ ихъ средѣ. Такъ, по отчету правленія Городского Кредитнаго Общества за 1903—1904 гг., заложенныя въ немъ имущества были застрахованы въ 12 страховыхъ обществахъ *), и между ними Городское Взаимное Страховое Общество занимаетъ по размѣру застрахованной суммы *второе* мѣсто 47.403.881 р., уступая только Первому Россійскому Обществу 1827 г. съ суммою 75.644.912 р., и успѣло за это время составить 1.509.805 р. запаснаго капитала. Такое благопріятное положеніе дѣла объясняется еще

*) Здѣсь не приняты въ расчетъ такія предпріятія, какъ „Надежда" и „Россійское Транспортное", для которыхъ страховое дѣло имѣетъ второстепенное значеніе.

тѣмъ, что городское предпріятіе начало свою дѣятельность съ готовымъ вспомогательнымъ капиталомъ, отпущеннымъ городомъ и достигшимъ теперь до 750.435 р., съ кредитомъ Общ. У-нія въ 300.000 р. и ссудою изъ казны въ размѣрѣ половинной суммы чрезвычайныхъ пожарныхъ убытковъ, въ чемъ, однако, надобности до сихъ поръ не представлялось. Право и возможность, независимо отъ другихъ страховыхъ предпріятій въ Москвѣ, довести страховыя преміи до 1 р. 78 к. съ 1 тыс. руб., въ то время какъ первое Общество взимаетъ 2 р. 58 к., а остальныя предпріятія гораздо болѣе—отъ 2 р. 93 к. до 4 р. 82 к., еще болѣе содѣйствовали достиженію такихъ выдающихся успѣховъ, привлекая къ себѣ страхователей; вѣдь для Городского Общества, вполнѣ обезпеченнаго денежными средствами, величина премій имѣетъ важность только для покрытія расходовъ по вознагражденію за пожарные убытки и на расходы по управленію. Короче сказать, это предпріятіе представляетъ собою дѣло чисто безпроигрышной лотереи *).

Съ другой стороны, отношенія города къ Страховому Обществу, вполнѣ и безусловно обезпечившаго его своими крупными капиталами, требуютъ бо̀льшаго права вмѣшательства Общ. У-нія во внутреннія дѣла этого предпріятія: дѣло въ томъ, что, на основаніи устава оно учреждено *при Московскомъ Гор. Общ. У-ніи*, и потому Дума избираетъ въ составъ наблюдательнаго комитета одного члена и назначаетъ отъ себя депутата „для присутствованія при разсмотрѣніи годовыхъ отчетовъ и при ревизіи кассы Общества“. Такое участіе города въ дѣлахъ Страхового Общества, располагающаго такимъ большимъ капиталомъ, представляется весьма недостаточнымъ. Примѣромъ такихъ отношеній можетъ служить Городское Кредитное Общество: оно

*) См. „Справочную Книгу по М. Гор. Общ. У-нію“ на 1905 г. Отдѣлъ „Моск. Гор. Общества взаимнаго отъ огня страхованія“, стр. 567—570.

по своему уставу было учреждено также *при* Гор. У-ніи и начало свое дѣло также на его средства, а потомъ причинило городу массу хлопотъ, неудовольствій и тягостныхъ судебныхъ разоблаченій. Примѣръ этотъ долженъ бы внушить Думѣ большую предусмотрительность и осторожность въ отношеніи страхового предпріятія въ будущемъ. Теперь оно находится совершенно въ тѣхъ же условіяхъ, что и Кредитное Общество въ пору своего процвѣтанія. А можно-ли поручиться, что и въ будущемъ сохранятся тѣ-же добрыя отношенія, какими теперь обезпечивается сохранность отчисленнаго городомъ въ пользу взаимнаго страхованія милліоннаго капитала? Какъ-бы то ни было, но если при учрежденіи Общества не было поводовъ предвидѣть подобныя-же разочарованія, то небезполезно было-бы теперь, по прошествіи 17 лѣтъ, принять къ руководству, ради неизвѣстнаго будущаго, поучительный примѣръ, явленный другимъ подобнымъ-же учрежденіемъ.

Съ другой стороны, хотя нельзя не замѣтить также, что Общество взаимнаго страхованія, по своему общему складу и по своимъ отношеніямъ къ Гор. У—нію, какъ нельзя болѣе подходитъ къ разряду такъ-называемыхъ „городскихъ спеціальныхъ предпріятій", о которыхъ говорилось въ предыдущей статьѣ. Правда, Страховое Общество до сихъ поръ честно и праведно исполняетъ свою обязанность, привлекая къ себѣ дешевизною страхованія многочисленную публику, довѣріе которой поддерживается увѣренностью, что городъ своимъ широкимъ участіемъ не дастъ разстроиться этому предпріятію. Если теперь размѣръ страховыхъ премій доведенъ до сравнительно очень малаго размѣра—1 р. 78 к. съ 1 тыс. руб., то недалеко, можетъ быть, время, когда онѣ дойдутъ до нуля. Спрашивается: какое назначеніе ожидаетъ городской капиталъ, вложенный въ это дѣло и достигающій теперь 800.000 р., и признаетъ ли тогда городъ себя въ правѣ распорядиться дальнѣйшею судьбою этого предпріятія?

9. Охраненіе народнаго здоровья.—Устройство санитарной части города.—Устройство и содержаніе боенъ и рынковъ, базаровъ для продажи съѣстныхъ припасовъ и наблюденіе за частными предпріятіями этого рода и борьба съ эпидемическими и заразными болѣзнями.

(Ст. 2 пун. 3; ст. 103 пун. 4, 5, 6, 7 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 108 пун. 2, 7, 8, 9 Гор. Пол. 1892 г.)

Охраненіе народнаго здоровья представляетъ одинъ изъ самыхъ обширныхъ и очень сложныхъ отдѣловъ городского хозяйства, наиболѣе требующій отъ общественныхъ представителей личной энергіи, добросовѣстности и настойчивости въ преслѣдованіи замѣчаемыхъ ими недостатковъ и злоупотребленій; заботы о народномъ здоровьѣ и устройствѣ санитарной части вообще затрогиваютъ рѣшительно всѣ стороны городской жизни и самыя разнообразныя городскія предпріятія. Что бы ни предпринимало Общ. У-ніе, начиная съ замощенія, очистки и поливки улицъ, упорядоченія уличнаго движенія, принятія мѣръ къ развитію торговли и промышленности, вмѣстѣ съ охраненіемъ рабочаго класса и мастеровыхъ и т. д., и кончая распространеніемъ образованія въ массѣ городского населенія и устройствомъ учебно-воспитательной части въ училищахъ,—вездѣ, въ каждомъ такомъ предпріятіи, неизмѣнно всплываютъ наружу санитарныя задачи Городского Общества, требующія самаго неослабнаго къ себѣ вниманія. О такихъ спеціальныхъ и крупнѣйшихъ предпріятіяхъ городовъ, какъ устройство боенъ, водопровода или канализаціи и говорить нечего—они всецѣло посвящены дѣлу народнаго здоровья и вызваны вопіющими требованіями его. А между тѣмъ, несмотря на 35 лѣтъ, протекшихъ съ тѣхъ поръ, какъ городу было предоставлено право изданія обязательныхъ постановленій по разнымъ частямъ городского благоустройства, не исключая и санитарной,

Общ. У-ніе не имѣетъ достаточныхъ основаній къ успокоительной увѣренности, что въ Москвѣ по этой части все обстоитъ благополучно. Если серьезно доискиваться коренныхъ причинъ неблагопріятнаго положенія этого дѣла, то придется прежде всего обратиться къ бытовымъ условіямъ московскихъ гражданъ, которымъ ни прежде, ни до сихъ поръ недоступно еще сознаніе необходимости жить въ чистотѣ и порядкѣ, имъ чуждо вообще и пониманіе того, какое значеніе въ дѣлѣ городского благоустройства и благосостоянія жителей имѣетъ строгое соблюденіе санитарныхъ мѣръ. При такихъ условіяхъ и дѣятельность городскихъ агентовъ, не говоря уже о полиціи, въ этой области представляется мало полезною, а изданныя Думою въ разное время обязательныя постановленія не исполняются. Ходить далеко за примѣрами нечего: здѣсь достаточно напомнить о томъ, что до сихъ поръ съ шумомъ и трескомъ мчатся по Москвѣ среди бѣлаго дня зловонные и отвратительнаго вида бочки съ нечистотами, а также не лучшія повозки думскаго обоза, составляющаго выгодное городское предпріятіе (онъ приноситъ по смѣтѣ 1905 г. — 153.650 р.); что свободно разъѣзжаютъ по улицамъ дроги съ мясными тушами, еле прикрытыми грязнѣйшими рогожами; что въ мясныхъ лавкахъ рабочіе-„мясники" въ фартукахъ, насквозь пропитанныхъ кровью убитыхъ животныхъ и всякою нечистью, своими привѣшанными къ поясамъ ножами напоминаютъ не продавцовъ необходимѣйшаго продукта народнаго потребленія, а озвѣрѣвшихъ громилъ, призванныхъ въ Москву на службу для внушенія страха кому слѣдуетъ. И все это совершается среди бѣлаго дня, на глазахъ всего городского общества и спеціальнаго Врачебнаго Совѣта. А этотъ Совѣтъ состоитъ изъ 39 членовъ и въ томъ числѣ изъ главныхъ и неглавныхъ врачей разныхъ больницъ, профессоровъ Университета, начальника Врачебнаго Управленія, медицинскаго инспектора больницъ гражданскаго

вѣдомства и спеціалистовъ-гласныхъ. Въ цѣляхъ санитарнаго надзора Гор. У-ніе содержитъ: 19 санитарныхъ, 9 училищныхъ, 5 ветеринарныхъ врачей, а для наблюденія за рыночною торговлею съѣстными припасами— 16 торговыхъ смотрителей, 30 базарныхъ смотрителей и 10 базарныхъ смотрителей-врачей. Всего 128 спеціальныхъ агентовъ, вѣдающихъ санитарную часть—по 7 человѣкъ на каждую полицейскую часть города. Городская Управа неупустительно собираетъ данныя о всемъ, что дѣлается по городскому хозяйству, а слѣдовательно, и по санитарному состоянію города, и даже въ разбивку по временамъ можетъ печатать ихъ въ органѣ Думы; но послѣдняя все-таки никогда не видала ни годовыхъ отчетовъ, ни полнаго удовлетворительнаго доклада о состояніи этой слишкомъ важной отрасли общественнаго дѣла, а слѣдовательно, и не можетъ имѣть яснаго представленія, насколько цѣлесообразна ею же установленная санитарная организація. Надо прибавить еще, что тѣмъ же дѣломъ орудуетъ и городская полиція, которая участвуетъ вмѣстѣ съ городскими агентами въ осмотрѣ, напримѣръ, заведеній, торгующихъ съѣстными припасами. Такому обилію надзирателей за санитарнымъ состояніемъ Москвы позавидовалъ бы любой изъ западно-европейскихъ городовъ; но насколько, именно вслѣдствіе этой организаціи, поднялась средняя жизнь москвичей— кто вѣрно отвѣтилъ-бы на этотъ вопросъ?

Если городскіе агенты и чины полиціи идутъ рука объ руку въ одномъ и томъ же дѣлѣ и, благодаря ихъ стараніямъ, раскрывается вообще весьма ничтожное количество злоупотребленій, рѣдко преслѣдуемыхъ судомъ, то надо думать только потому, что ни той, ни другой сторонѣ не настоитъ надобности размножать судебные процессы и разбирательства у мировыхъ судей. Да и винить въ такомъ образѣ дѣйствій тѣхъ и другихъ врядъ-ли было бы справедливо: вѣдь публика, запасающаяся на рынкахъ и базарахъ всѣми предметами на-

роднаго продовольствія и бывающая ежедневно свидѣтельницей происходящихъ въ городѣ безобразій, не обижается, не ропщетъ на нихъ; если она поддерживаетъ ихъ въ своихъ собственныхъ помѣщеніяхъ, въ средѣ своей домашней жизни, то зачѣмъ же представителямъ полиціи и агентамъ Гор. У-нія выступать противъ нихъ съ своими разоблаченіями и протестами; вѣдь они тоже Москвичи, испоконъ вѣка привыкшіе ко всякимъ неустройствамъ городской жизни? Правда, печать могла бы принести своими разоблаченіями немалую пользу народному здоровью, но она безмолвствовала по той простой причинѣ, что дѣятельность полиціи была изъята изъ всякаго публичнаго обсужденія, а за нею, разумѣется, укрывались отъ обвиненій и агенты Гор. У-нія. Нельзя же винить отдѣльно ту или другую сторону, когда онѣ сообща, общими силами не исполняютъ своихъ обязанностей по санитарному надзору. Да и многіе ли изъ горожанъ знакомы съ санитарной организаціей? Кто изъ нихъ знаетъ даже, что это за люди, называемые торговыми и базарными смотрителями, и что они обязаны дѣлать? Вообще, борьба съ общественными нравами и привычками — самая тяжелая борьба и, конечно, при сохраненіи твердо установившагося общаго порядка жизни она не приведетъ и Общ. У-нія ни къ какимъ успѣшнымъ результатамъ, если коренное преобразованіе Городского Самоуправленія на новыхъ свободныхъ началахъ не раскроетъ болѣе чистые горизонты передъ выборными лицами, не затянутыми до мертвой петли непроницаемою сѣтью невѣжественнаго общественнаго быта. Само собою разумѣется, что учрежденіе общественной полиціи, о чемъ было говорено выше подъ ст. 8, при удачной организаціи новаго учрежденія, принесетъ въ дѣлѣ городского оздоровленія большую услугу.

„Борьба съ эпидемическими и заразными болѣзнями“ представляетъ собою одну изъ существенныхъ частей разсматриваемаго отдѣла. Само собою разумѣется, что эта борьба можетъ привести къ желанному успѣху только въ томъ случаѣ, если она неустанно ведется изо дня въ день, опираясь на подробное изученіе мѣстныхъ условій жизни, на распрытіе и удаленіе ея вредныхъ для народнаго здоровья сторонъ. Только этими способами борьбы такіе громадные города Европы, какъ, напримѣръ, Лондонъ, достигли того, что перестали бояться появленія какой бы то ни было эпидеміи: холера, являясь непрошенною гостьею въ столицу Англіи, не находитъ тамъ достаточно благопріятныхъ условій для такихъ опустошеній, какія она производила въ другихъ городахъ Европы, напримѣръ, въ Гамбургѣ до коренного преобразованія города, и въ особенности у насъ, въ Москвѣ. Въ мирное спокойное время наше Общ. У-ніе мало заботится о санитарномъ состояніи города, и только въ ту минуту, когда народная бѣда начнетъ стучаться чуть не въ каждыя двери обывательскихъ домовъ, подымается въ Думѣ, иной разъ даже и не по ея собственному почину, а „по предложенію начальства“, необычная хлопотня по принятію мѣръ противъ народной бѣды: по распредѣленію Москвы на санитарные участки, по выбору изъ гласныхъ особыхъ попечителей, врачей, по ассигновкѣ особыхъ суммъ на экстренные расходы и пр. и пр. Одна изъ такихъ мѣръ заключается даже въ томъ, что отъ общественнаго вниманія скрывается число несчастныхъ жертвъ эпидеміи. А минуетъ опасное время и работа по оздоровленію города опять замираетъ; и неудивительно, что въ промежутки эпидемій санитарное положеніе города оказывается мало подвинувшимся впередъ, а изданныя Думою особыя правила продолжаютъ никѣмъ не исполняться.

Вотъ поучительный примѣръ 1905 года. Весною прошелъ по всей центральной Россіи тревожный слухъ,

что съ юга надвигается страшная холера, что къ лѣту она не минуетъ Москвы, какъ главнаго узла всѣхъ внутреннихъ путей сообщеній, и что своими опустошеніями она подорветъ благосостояніе города, и безъ того потрясенное ужасами неслыханной по своимъ жестокостямъ войны и разладицей внутренняго государственнаго и общественнаго строя. Здѣсь важно отмѣтить, что медицинскій департаментъ Министерства вн. д., отвергающій за общественными учрежденіями право самостоятельно вѣдать больничное и санитарное дѣло, издалъ новыя „Правила" для борьбы съ холерною эпидеміей. Признать за кѣмъ бы то ни было право критиковать это произведеніе медицинской канцеляріи Министерство, въ сознаніи своей непогрѣшимости, не могло и не хотѣло. А между тѣмъ непримѣнимость этихъ правилъ была очевидна—она была засвидѣтельствована такимъ компетентнымъ учрежденіемъ, какъ Пироговское Общество врачей, успѣвшее въ короткое время заявить о себѣ солидными научными трудами и разработкой отдѣльныхъ частей санитарнаго дѣла. Началась открытая борьба. Министерство настаивало на исполненіи изданныхъ имъ правилъ, а врачи рѣшительно отказывались исполнить его распоряженіе и рѣшились, какъ говорится теперь, „забастовать". Но по „человѣчеству" они не пожалѣли трудовъ и времени, чтобы, на основаніи личнаго опыта, составить *свои* правила для правильной борьбы съ эпидеміей. Къ нимъ примкнули и врачи во многихъ городахъ Россіи. И чѣмъ же кончилось это любопытное дѣло? Чуть не полнымъ сокрушеніемъ Пироговскаго Общества: увлеченія въ политическихъ воззрѣніяхъ врачей послужили Министерству достаточнымъ поводомъ для его произвольныхъ распоряженій.

Такимъ образомъ въ прошломъ году, въ виду надвигавшейся эпидеміи, образовались какъ бы два враждебныхъ лагеря, что вносило не мало смущенія и тревоги въ умы городскихъ обывателей, и безъ того сильно воз-

бужденныхъ. Къ счастью, грозная эпидемія пожалѣла Москву—она не была готова къ ея пріему, а Гор. У-ніе, державшее себя въ сторонѣ отъ разыгравшейся на ея глазахъ драмы, какъ будто она и не касалась животрепещущихъ интересовъ московскаго общества, могло только радоваться, что ему не пришлось въ такое и безъ того тревожное время стать на опасное испытаніе передъ общественнымъ мнѣніемъ не одной только Москвы.

Въ обоихъ Гор. Пол-яхъ, въ связи съ вопросомъ объ охраненіи народнаго здоровья, поименованы еще „мѣры къ обезпеченію народнаго продовольствія" (ст. 2 пун. 3 Гор. Пол. 1870 г.) и „попеченіе объ устраненіи недостатка продовольственныхъ средствъ способами, имѣющимися для сего въ распоряженіи Общ. У-нія" (пун. III ст. 2 Гор. Пол. 1892 г.). Но при этомъ ни о какихъ дѣйствительныхъ мѣрахъ и способахъ въ частности не упоминается. Что же касается до разъясняющихъ законъ министерскихъ циркуляровъ, то въ нихъ было обращено главное вниманіе на возбужденный еще въ 1866 г. вопросъ о порядкѣ завѣдыванія бывшими въ то время на лицо сословными продовольственными капиталами и объ участіи Общ. У-нія въ выдачѣ пособій изъ капиталовъ, примѣнительно къ порядку, установленному для земскихъ учрежденій. Хотя по Гор. Пол. 1892 г. и предполагалось, что мѣры къ обезпеченію народнаго продовольствія должны быть одинаковы въ обоихъ учрежденіяхъ, городскомъ и земскомъ, однако, въ дѣйствительности эти послѣднія по самымъ условіямъ жизни представляются столь различными, что подвести заботы ихъ о народномъ продовольствіи подъ одну мѣрку невозможно. Здѣсь достаточно указать хоть на то, что ни для какого Гор. У-нія, а тѣмъ болѣе Московскаго, не можетъ настоять надобности въ выдачѣ такихъ въ совокупности крупныхъ пособій на продовольствіе или обсѣ-

мененіе полей, на которыя вынуждаются земства въ тяжелые годы неурожаевъ. Но въ чемъ же тогда могло бы выражаться участіе Гор. У-нія по продовольствію мѣстнаго населенія? Гор. Пол. 1892 г. не даетъ отвѣта на этотъ вопросъ. Если же обратиться къ дѣйствующему и совсѣмъ устарѣвшему уставу XIII Тома Св. Зак., то въ немъ найдемъ только правила „объ утвержденіи торжковъ и устройства рынковъ", „объ установленіи таксъ на предметы продовольствія" и т. под., потерявшія теперь всякій смыслъ и значеніе. Вотъ почему вносить въ новое Гор. Пол. доиотопнаго значенія статью о народномъ продовольствіи представляется совершенно излишнимъ— оно исчерпывается такими общественными предпріятіями, какъ постройка боенъ, устройство рынковъ и базаровъ и проч.

10. Устройство благотворительныхъ и больничныхъ заведеній и завѣдованіе ими.—Надзоръ за частными и общественными заведеніями этого рода.—Призрѣніе бѣдныхъ, устройство городскихъ попечительствъ, борьба съ нищенствомъ.

(Ст. 2 пун. 4 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 2 пун. 5 Гор. Пол. 1892 г.)

Благотворительная и больничная части такъ неразрывно связаны между собою по существу дѣла и по внѣшнимъ условіямъ управленія ими, что не представляется натяжкою соединить эти двѣ отрасли дѣятельности въ одну статью законоположенія. Тутъ прежде всего надо остановиться со вниманіемъ на слѣдующемъ чрезвычайно важномъ въ практическомъ отношеніи и странномъ по существу вопросѣ: какъ относится къ этому роду дѣятельности дѣйствующій законъ? Очень странно, что составители обоихъ Гор. Пол-ній вообще придавали много значенія врачебно-санитарной, благотворительной и больничной дѣятельности городскихъ обществъ. Наружное благоустройство города и удовлетвореніе на его счетъ

государственныхъ потребностей по содержанію войскъ, полиціи, пожарной команды и другихъ казенныхъ учрежденій, исчерпывали для нихъ важнѣйшую задачу городскихъ требованій. А правительственная комиссія 1868 г. въ отношеніи благотворительной и больничной воспользовалась такимъ пріемомъ. По буквальному смыслу основной статьи Гор. Пол. 1870 г. (ст. 2) устройство благотворительныхъ и больничныхъ заведеній отнесено „къ предметамъ вѣдомства Гор. Общ. У-нія", но о нихъ пройдено молчаніемъ въ перечнѣ предметовъ (ст. 55), „предоставленныхъ" вѣдѣнію Городской Думы; содержаніе этихъ учрежденій не отнесено и къ числу „обязательныхъ" для города расходовъ. Основываясь на этихъ статьяхъ, Сенатъ по частнымъ дѣламъ, доходившимъ до его разсмотрѣнія, высказывался въ такихъ словахъ (18 августа 1876 г. № 4288), что „по силѣ ст. 2 пун. 5 Гор. Пол. *городамъ предоставляется лишь право устраивать на свой счетъ благотворительныя заведенія,* но никакой *обязанности* въ этомъ отношеніи на нихъ не возложено"; (4 февраля 1880 г. № 1183)—что „устройство на счетъ города больницъ и благотворительныхъ заведеній и завѣдываніе ими отнесено къ вѣдомству Гор. Общ. У-нія, но такъ какъ расходъ на этотъ предметъ не значится въ Гор. Пол. въ числѣ обязательныхъ для города расходовъ, то *устройство больницъ составляетъ лишь право, а не обязанность Гор. Общ. У-нія*". То же самое повторено Сенатомъ *) и по дѣлу объ „устройствѣ санитарнаго надзора вообще" (Рѣш. 11 мартъ 1897 г. № 3307). Но при этомъ прибавлено такое объясненіе: такъ какъ „ни въ Гор. Пол., ни въ другихъ законоположеніяхъ не содержится какихъ-либо указаній о самомъ способѣ устройства такого надзора въ городахъ", то и „слѣдуетъ при-

*) Большая часть ссылокъ на сенатскіе указы и рѣшенія сдѣланы въ нашихъ объясненіяхъ къ разнымъ статьямъ настоящаго „Проекта" согласно указаній въ изд. Гор. Пол. г. Миша. 1901 г.

знать, что въ организаціи санитарнаго надзора Гор. Общ. У-ніе *дѣйствуетъ по своему усмотрѣнію*, сообразуясь съ мѣстными условіями и средствами города", т.-е. дѣйствуетъ „самостоятельно", на свой страхъ и отвѣтственность, независимо отъ мѣстной администраціи правительства. Казалось бы, что такое толкованіе Сената должно бы имѣть обязательную силу также и въ отношеніи благотворительныхъ и больничныхъ заведеній, поставленныхъ обоими Гор. Пол. въ условія, совершенно одинаковыя съ санитарною частью. На дѣлѣ же вышло совсѣмъ не такъ: Министерство, не стѣсняясь разъясненіями Сената, продолжало признавать себя въ правѣ дѣйствовать въ этой области по своему усмотрѣнію. Вотъ фактъ. Вскорѣ по изданіи Гор. Пол. 1870 г. въ медицинскомъ департаментѣ Министерства возникла мысль о составленіи общаго, обязательнаго для всей Россіи больничнаго устава, который потомъ и былъ составленъ имъ на основаніи матеріаловъ, въ изобиліи хранившихся въ канцелярскихъ дѣлахъ департамента; но однако же имъ не были запрошены общественныя учрежденія—отъ нихъ не понадобились даже отчеты по этому капитальному народному вопросу. Изъ такой чисто-канцелярской работы вышло то, что и должно было выйти—проектъ медицинскаго департамента оказался мертво-рожденнымъ произведеніемъ: общественныя учрежденія встрѣтили его такъ неодобрительно и недоброжелательно, что департаменту ничего другого не оставалось, какъ взять его обратно и сдать въ архивъ своихъ приказныхъ бумагъ.

Гор. Пол. 1892 г. усвоило себѣ то же воззрѣніе на дѣло благотворенія и врачеванія, предоставивъ Общ. У-нію завѣдываніе этими частями „на одинаковыхъ съ земскими учрежденіями основаніяхъ". Но составители этого закона, не намѣчая предѣловъ власти города по дѣламъ этого рода, успокоились на томъ, что по ст. 11 Гор. Пол. „губернаторъ имѣетъ надзоръ за правиль-

ностью и законностью дѣйствій Общ. У-нія", а слѣдовательно, и право остановить всякое поползновеніе города на самостоятельность своихъ распоряженій. Естественно, что и Сенатъ, руководствуясь тою же статьею закона, разъяснилъ по одному частному дѣлу, что губернаторъ, въ случаѣ своего несогласія съ постановленіемъ Думы, можетъ по ст. 86 направить дѣло къ министру вн. д. Изъ практики Московскаго Земства, съ началами котораго законодатель старался согласить порядокъ дѣйствій Гор. У-нія, извѣстно, какъ въ силу тѣхъ же общихъ воззрѣній правительства, три года тому назадъ была произведена товарищемъ министра вн. д. такъ-называемая ревизія по земскому больничному дѣлу съ цѣлью, путемъ частныхъ опросовъ и сыска, собрать матеріалъ для обвиненія земства не только въ допущенныхъ имъ „безпорядкахъ" по больницамъ, но и въ предоставленіи врачамъ самовластнаго управленія земскими больницами и образованія изъ себя центра политической пропаганды. Но и эта попытка Министерства, какъ и предпріятіе по составленію больничнаго устава, несмотря на составленный ревизоромъ всеподданнѣйшій отчетъ, въ силу самыхъ условій жизни, остались безъ послѣдствій.

Благотворительныя и больничныя заведенія въ Москвѣ избѣжали такого обличенія и даже какъ будто заслужили одобренія товарища министра, сдѣлавшаго только легкій осмотръ этихъ заведеній въ городѣ. Но такое одобреніе начальства не послужило доказательствомъ благоустройства городскихъ больницъ, ибо незадолго до земской ревизіи въ управленіи ими были обнаружены, благодаря услугамъ печати, такіе существенные недочеты, что поднялся гвалтъ въ Москвѣ и Гор. У-нію пришлось перемѣнить члена Управы, такъ много лѣтъ управлявшаго больницами и пользовавшагося полнымъ довѣріемъ Городской Думы. Но что-жъ? Удивляться тутъ нечему. Въ завѣдываніи Гор. У-нія, какъ видно изъ перечня городскихъ сооруженій, приведеннаго въ преды-

дущей статьѣ, находятся 19 больничныхъ заведеній разнаго рода и 11 богадѣленъ и разныхъ пріютовъ. Какъ обширны нѣкоторыя изъ этихъ лѣчебныхъ и благотворительныхъ заведеній, видно изъ того, что стоимость занятыхъ ими сооруженій по страховой суммѣ исчисляется въ 9 мил. руб. Во всякомъ случаѣ хозяйство огромное, очень разнообразное и сложное и требующее чрезвычайнаго вниманія и прочной организаціи. А насколько послѣдняя соотвѣтствуетъ современнымъ требованіямъ науки и врачебнаго искусства, удостовѣрить трудно, тѣмъ болѣе что много лѣтъ тому назадъ придуманное устройство собственно городскихъ больницъ не подвергалось серьезному изученію и преобразованію. Какъ бы то ни было, а практическіе недочеты въ управленіи этими заведеніями свидѣтельствуютъ о томъ, что пересмотръ больничнаго управленія долженъ составить одну изъ ближайшихъ задачъ преобразовательной дѣятельности будущей Думы. Такое требованіе вполнѣ подтверждается и тѣмъ, что содержаніе лѣчебныхъ и благотворительныхъ учрежденій, вмѣстѣ съ санитарною и ветеринарною частью, занимаетъ въ городскомъ бюджетѣ 1905 г. одно изъ самыхъ видныхъ положеній: по смѣтѣ 1905 г. общій расходъ на эти части достигаетъ 5.674.375 р. 46 к., что составляетъ болѣе 21% общей суммы городскихъ расходовъ, за вычетомъ изъ нихъ 2.984.120 р. 19 к. спеціальныхъ средствъ.

Нѣтъ сомнѣнія, что Москва можетъ похвалиться многими образцовыми лѣчебными заведеніями—на Дѣвичьемъ Полѣ обширный клиническій городокъ, устроенный Университетомъ по всѣмъ правиламъ науки и врачебнаго опыта, можетъ служить тому блестящимъ доказательствомъ. Но независимо отъ этого сколько найдется въ Москвѣ и такихъ частныхъ больничныхъ заведеній, не исключая работающихъ подъ флагомъ выдающихся профессоровъ-спеціалистовъ, которыя, преслѣдуя свои чисто-торговыя цѣли, дѣйствуютъ въ

противность самымъ обыкновеннымъ требованіямъ народнаго здоровья и врачебнаго искусства, точь-въ-точь какъ найдется немало учебныхъ заведеній болѣе коммерческаго, чѣмъ просвѣтительнаго значенія? Теперь всѣ частныя лѣчебницы работаютъ внѣ всякаго дѣйствительнаго контроля, хотя и подлежатъ непосредственному вѣдѣнію врачебнаго управленія и особаго спеціалиста—инспектора больницъ гражданскаго вѣдомства. Кому же, какъ не Городскому Обществу, справедливо было бы предоставить право такого надзора? Иначе Гор. У-ніе въ будущемъ не можетъ быть признано отвѣтственнымъ за здоровье и благосостояніе жителей вообще. Во всякомъ случаѣ позволительно надѣяться, что съ предстоящимъ преобразованіемъ Общ. У-нія явятся и новые дѣятели съ иными воззрѣніями на исполненіе своихъ общественныхъ обязанностей.

Однимъ изъ удачныхъ предпріятій города по общественному призрѣнію, за послѣднія 10 лѣтъ, представляются такъ-называемыя „Попечительства о бѣдныхъ", открытыя въ 1894 г. Дѣйствительное участіе города въ этомъ дѣлѣ стало проявляться лишь въ 1887—1893 гг., когда въ завѣдываніе его были переданы благотворительныя заведенія Приказа Общественнаго Призрѣнія, а потомъ Комитета по разбору и призрѣнію нищихъ (Работный Домъ). Но всѣ эти благотворительныя учрежденія были устроены на стародавнемъ основаніи, а потому дѣйствительно начинали бороться съ бѣднотою и нищенствомъ лишь въ то время, когда приходилось спасать несчастныхъ чуть не отъ голодной смерти, при чемъ нищенство, какъ преступленіе, являлось даже предметомъ преслѣдованія и наказанія. Само собою разумѣется, что такой способъ борьбы съ бѣднотою и нищенствомъ не могъ привести ни къ какимъ благимъ результатамъ и даже скорѣе содѣйствовалъ размноженію,

чѣмъ сокращенію нищенства и связанныхъ съ нимъ частныхъ общественныхъ пороковъ, а изстари вкоренившійся въ Обществѣ, подъ покровительствомъ церкви, обычай щедрой раздачи милостыни нищимъ еще болѣе поддерживалъ зло.

Принявъ въ свое завѣдываніе благотворительное дѣло Москвы, Гор. У-ніе на первыхъ же порахъ должно было задуматься надъ трудностью предстоявшей ему задачи и, ставши лицомъ къ лицу съ городскою бѣднотой, увидало, „что главная задача Города должна заключаться не въ полицейскихъ мѣрахъ противъ нищенства, не въ преслѣдованіи его, а въ такой организаціи благотворительности, которая могла бы предупредить паденіе въ нищету“.

Учрежденіе городскихъ Попечительствъ явилось именно результатомъ этого сознанія. Они были открыты по всѣмъ частямъ города и, при содѣйствіи призванныхъ къ дѣлу общественныхъ силъ, стали сообща дѣйствовать въ пользу неимущаго населенія города. Главныя особенности усвоенной Попечительствами системы „заключаются, съ одной стороны, и въ индивидуализаціи помощи, т.-е. въ оказаніи такого рода помощи, которая отвѣчаетъ всѣмъ особенностямъ каждаго даннаго случая нужды, а съ другой—въ возможно широкомъ участіи общественнаго элемента въ дѣлѣ помощи нуждающимся“. Участіе въ работѣ личныхъ силъ изъ всѣхъ слоевъ городского общества служитъ лучшимъ обезпеченіемъ внутренней крѣпости учрежденія, дѣйствующаго на широкомъ пространствѣ Москвы. Каждое участковое Попечительство оказываетъ нуждающимся своего участка ту помощь, въ которой, по изслѣдованію дѣла на мѣстѣ, наиболѣе нуждается его бѣднѣйшая часть: обученіемъ дѣтей, призрѣніемъ въ въ богадѣльняхъ безпомощныхъ стариковъ и старухъ, раздачей безплатныхъ квартиръ, безплатныхъ обѣдовъ, пріисканіемъ работъ и т. д. Для объединенія дѣятельности участковыхъ Попечительствъ и для разрѣшенія об-

щихъ вопросовъ устраиваются общія собранія подъ предсѣдательствомъ городского головы.

Городскія Попечительства на первыхъ же порахъ вызвали къ себѣ величайшее сочувствіе, и тотчасъ же на призывъ города отозвались готовыя силы изъ образованныхъ классовъ городского общества. Кромѣ ежегодныхъ пособій изъ городской кассы и членскихъ взносовъ, на помощь Попечительствамъ явились и частныя пожертвованія, давшія имъ возможность значительно распространить свою дѣятельность. Она разрослась такъ быстро, что въ 1903 г. дѣйствовали въ Москвѣ 29 Попечительствъ, въ вѣдѣніи которыхъ къ 1 января 1904 г. находилось: 41 богадѣльня съ 1544 призрѣваемыхъ, 11 безплатныхъ квартиръ съ 300 взрослыхъ жильцовъ и 54 дѣтей, 43 дѣтскихъ пріюта-яслей съ 1372 дѣтей, 11 учебныхъ мастерскихъ, 6 столовыхъ и пр. Общій доходъ Попечительствъ въ 1903 году составляетъ до 345.247 р. и въ томъ числѣ 153.366 р. членскихъ взносовъ и пожертвованій. Хозяйство велось настолько осмотрительно, что оказавшійся перерасходъ почти въ 2000 р. могъ быть покрытъ изъ остатковъ предыдущихъ лѣтъ *).

Вообще это новое, въ высокой степени полезное предпріятіе, вполнѣ обязанное своими успѣхами личному участію просвѣщенныхъ представителей Московскаго общества, заслуживаетъ, безъ сомнѣнія, самаго широкаго содѣйствія со стороны Гор. У-нія. Входить въ разборъ этой дѣятельности здѣсь не мѣсто, но справедливо, кажется, пожелать, чтобы объединяющій силы Попечительствъ Благотворительный Совѣтъ, учрежденный въ 1898 г., не оставлялъ безъ вниманія общаго направленія работъ отдѣльныхъ Попечительствъ, дабы за личными иной разъ своеобразными распоряженіями и усмотрѣніями почтенныхъ руководителей не утрачивалось обще-

*) Сообщенныя здѣсь данныя о дѣятельности Попечительствъ заимствованы изъ „Справочной Книги“ 1905 г., стр. 715—731.

ственное значеніе учрежденія. Нѣтъ сомнѣнія, что личная инициатива и энергія представляется въ такомъ дѣлѣ безусловно необходимою—да и зачѣмъ подводить разнообразіе въ способахъ веденія дѣла подъ одинъ аршинъ? Но во всякомъ случаѣ важно, чтобы личный характеръ попечителей не заслонилъ собою общихъ основаній и задачъ Попечительствъ, ибо отдѣльные распорядители—не безотвѣтственные хозяева предпріятія, а довѣренныя отъ городского общества лица.

11. Попеченіе о развитіи мѣстной торговли и промышленности: выдача разрѣшеній на устройство фабрикъ и заводовъ и другихъ предпріятій, биржъ и кредитныхъ учрежденій. — Непосредственный надзоръ за состояніемъ ремесленныхъ мастерскихъ и попеченіе о положеніи рабочихъ, въ особенности дѣтей, въ торгово-промышленныхъ заведеніяхъ.

Ст. 2 пун. 3; ст. 115 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 2 пун. XI; ст. 97 Гор. Пол. 1892 г.

Попеченіе о развитіи мѣстной торговли и промышленности въ обоихъ Гор. Пол-яхъ выражено такъ въ первомъ „попеченіе объ огражденіи мѣстной торговли и промышленности, объ устройствѣ пристаней, биржъ и кредитныхъ учрежденій“ (городскихъ банковъ по особому „Положенію“ 6 февраля 1862 г.), во второмъ Положеніи: „воспособленіе зависящими (?) отъ Общ. У-нія способами развитію мѣстной торговли и промышленности, устройство рынковъ, базаровъ, надзоръ за правильнымъ производствомъ торговли, устройство кредитныхъ учрежденій по правиламъ устава кредитнаго, а равно содѣйствіе устройству биржевыхъ учрежденій“ (ст. 2 пун. XI и ст. 97). Но эти постановленія, выраженныя притомъ въ формѣ слишкомъ общей и неопредѣленной, даютъ мало понятія о предѣлахъ правъ Гор. У-ній въ этой области, и можно предполагать, что эти статьи имѣли въ виду, главнымъ образомъ, мелкую рыночную тор-

говлю, по преимуществу съѣстными припасами. Что же касается до устройства кредитныхъ учрежденій, биржъ и пр., то ссылки на спеціальные законы по этой части даютъ право думать, что ни то, ни другое Гор. Пол. не предоставляли городамъ никакихъ новыхъ правъ по этому предмету. Ссылка же на устройство торговой полиціи, вѣдающей именно продовольственную часть города еще болѣе подтверждаетъ справедливость высказаннаго сейчасъ предположенія. Болѣе опредѣленное понятіе даютъ ст. 115 и 97 тѣхъ же законоположеній. По первой изъ этихъ статей Городскимъ Управамъ предоставляется разрѣшать... устройства въ городахъ фабрикъ, заводовъ и иныхъ промышленныхъ заведеній изъ разрядовъ тѣхъ, которыя по своей безвредности могутъ быть допущены повсемѣстно". А во второй статьѣ сказано то же самое, но опущены почему-то „фабрики". Затѣмъ въ томъ и другомъ Положеніи прибавлено: „Списокъ такихъ (фабрикъ, заводовъ и промышленныхъ) заведеній, разрѣшеніе которыхъ выходитъ, на основаніи сей статьи, изъ предѣловъ власти Общ. У-нія, ежегодно публикуется министромъ вн. д. по соглашенію съ министромъ фин. (а въ отношеніи заведеній вододѣйствующихъ и съ министромъ пут. сообщ.)". Наконецъ, въ приложенные къ этимъ статьямъ „списки фабрикъ и заводовъ, разрѣшеніе коихъ выходитъ изъ предѣловъ власти Гор. Общ. У-нія", занесено въ первомъ Гор. Пол-ніи до 30, а во второмъ до 35 промышленныхъ заведеній, при чемъ министерскими циркулярами много разъ предписывалось непремѣнно руководствоваться этими списками. Независимо отъ этого, въ разное время дѣлались еще новыя распоряженія, все болѣе расширявшія эти списки и все болѣе ограничивавшія права Общ. У-ній по этому предмету.

Къ виду указанныхъ сейчасъ постановленій и въ особенности многочисленныхъ статей спеціальныхъ уставовъ Общаго Свода, заключающихъ въ себѣ опредѣленныя,

обязательныя для исполненія Общ. У-ній, правила по открытію промышленныхъ заведеній, а также предоставленнаго губернатору права вмѣшательства въ общественныя распоряженія, не соотвѣтствующія его личнымъ воззрѣніямъ, представится совершенно яснымъ, почему до сихъ поръ дѣятельность Гор. У-ній въ этой области общественнаго дѣла ни въ чемъ не проявлялась.

Но такое положеніе вопроса не даетъ права пройти его молчаніемъ въ новомъ Гор. Пол. Трудность редактированія статьи заключается главнымъ образомъ въ отсутствіи какихъ-либо фактическихъ данныхъ изъ дѣятельности Городскихъ Обществъ въ данной области. Предоставленіе имъ права давать разрѣшенія на устройство въ предѣлахъ городовъ всякихъ промышленныхъ заведеній, оправдывается тѣмъ соображеніемъ, что Гор. У-ніямъ ближе, короче, чѣмъ какимъ-либо другимъ учрежденіямъ, знакомы условія, при которыхъ дозволительно было давать разрѣшенія на открытіе этихъ заведеній, какъ-то: избранное для того мѣстоположеніе, относительная тѣснота ближайшихъ построекъ, скученность населенія, безвредность предположенныхъ заведеній въ санитарномъ *) и пожарномъ отношеніи и т. п. (въ ст. 2 пун. 3 Гор. Пол. 1870 г. и ст. 2 пун. VI № 11 Гор. Пол. 1892 г. на Гор. У-ніе возложена особая забота по этимъ предметамъ). Что касается до права надзора за постройками промышленныхъ заведеній, въ отношеніи ихъ прочности и соблюденіи правилъ строительнаго устава, то оно оговорено выше въ ст. 6 настоящихъ объясненій. Само собою разумѣется, что составленіе ми-

*) Но болѣе существенное значеніе имѣетъ здѣсь загрязненіе рѣкъ и протоковъ вредными для здоровья отбросами фабрикъ и заводовъ. Яркій примѣръ такого загрязненія представляетъ въ Москвѣ р. Яуза, вытекающая изъ тѣхъ же источниковъ чистой кристальной воды, что и мытищинскій водопроводъ, и стараніями расположившихся по ея берегамъ фабрикантовъ и заводчиковъ обратившаяся въ зловредную клоаку нечистотъ.

нистромъ вн. д. и фин. списка фабрикъ и заводовъ, изъятыхъ изъ надзора Гор. У-ній, должно быть прекращено.

Нелегкая работа для преобразованныхъ Гор. У-ній по этому отдѣлу хозяйствъ должна состоять въ пересмотрѣ относящихся сюда статей спеціальныхъ уставовъ строительнаго, торговаго, кредитнаго, путей сообщенія и др. для согласованія ихъ съ тѣми правилами и положеніями, которыя признавалось бы полезнымъ составить на основаніи указаній дѣйствительныхъ нуждъ и пользъ города. Если законъ 1870 г. представлялъ Думамъ право издавать обязательныя для жителей постановленія по разнымъ предметамъ городской жизни, признавъ необходимымъ исключить изъ дѣйствующихъ уставовъ общаго свода длинный рядъ статей, дѣйствовавшихъ по тѣмъ же предметамъ, то представляется вполнѣ правильнымъ произвести такой же пересмотръ и съ тою же цѣлью спеціальныхъ уставовъ въ предѣлахъ предстоящей Гор. У-мъ дѣятельности по надзору за торгово-промышленными заведеніями.

Однимъ изъ самыхъ существенныхъ пунктовъ дѣятельности Городскихъ Обществъ въ разсматриваемой области представляется попеченіе о положеніи рабочихъ, какъ взрослыхъ, такъ и дѣтей въ торгово-промышленныхъ заведеніяхъ, о положеніи, не отличающемся порядками, соотвѣтствующими самымъ элементарнымъ требованіямъ личнаго и общественнаго благосостоянія. По крайней мѣрѣ эта область оставалась до сихъ поръ внѣ всякой заботливости Гор. У-ній и открываетъ для нихъ широкое поле дѣятельности. Оставить ее теперь, при общемъ преобразованіи, безъ вниманія было бы непростительно.

Москва въ этомъ отношеніи, какъ центръ торгово-промышленной дѣятельности въ Россіи, являетъ собою

любопытный примѣръ, который нельзя признать заслуживающимъ подражанія. Въ Гор. Думѣ, въ концѣ 70-хъ годовъ по поводу учрежденія въ Москвѣ крупнаго реальнаго училища имени Александра II былъ затронутъ съ самыхъ существенныхъ сторонъ вопросъ о ремесленныхъ мастерскихъ и объ установленіи правильныхъ отношеній между хозяевами заведеній и *обучавшихся* въ нихъ дѣтей, въ видахъ огражденія первыхъ отъ нарушеній заключаемыхъ съ родителями условій, вторыхъ— отъ произвола и злоупотребленій со стороны хозяевъ. Въ согласіи съ этими предположеніями, предлагалось устроить вечерніе и воскресные классы, въ которыхъ мальчики и дѣвочки, отданные въ практическое обученіе ремесламъ въ частныхъ мастерскихъ, могли бы продолжать общее образованіе, данное имъ въ начальной школѣ, и въ особенности обученію рисованію. При этомъ возникало даже предположеніе объ открытіи на счетъ города учебныхъ мастерскихъ, или объ отдачѣ окончившихъ курсъ въ начальныхъ училищахъ дѣтей въ частныя мастерскія подъ надзоромъ и за счетъ города. Всѣ эти предположенія вошли въ приговоръ Городской Думы 8 января 1875 г. (№ 4), но, къ сожалѣнію, не только ни одно изъ нихъ не было приведено въ исполненіе, но о нихъ потомъ даже не возникало и рѣчи среди гласныхъ Думы, и только черезъ 20 лѣтъ, въ 1895 г., независимо отъ Думы, было рѣшено дѣло объ учрежденіи въ Москвѣ промышленнаго училища взамѣнъ предполагаемаго прежде реальнаго. Установленіе же правильныхъ отношеній между хозяевами и рабочими было предметомъ изданія особаго общаго закона въ 1882 г. о наймѣ малолѣтнихъ въ работы на фабрикахъ и заводахъ. Изъ документовъ же Думы не видно, чтобы она оказывала какое-нибудь содѣйствіе примѣненію этого закона къ жизни*).

*) Подробности этого любопытнаго движенія, временно сказавшагося въ средѣ Гор. Думы, см. въ „Общ. Хоз. гор. Москвы. На-

Участіе Гор. У-ній въ торгово-промышленной области должно быть поставлено какъ можно шире, тѣмъ болѣе, что въ составѣ Гор. Думъ и послѣ ихъ преобразованій на новыхъ свободныхъ началахъ найдется достаточно просвѣщенныхъ гласныхъ, коротко знакомыхъ съ условіями торгово-промышленной дѣятельности и понимающихъ существенныя потребности ея ближе и вѣрнѣе тѣхъ правительственныхъ агентовъ и полиціи, которымъ теперь ввѣренъ ближайшій надзоръ за предпріятіями этого рода.

12. Изданіе обязательныхъ для городскихъ жителей постановленій по городскому благоустройству, общественной и частной безопасности, народному благосостоянію, охраненію народнаго здоровья, народному продовольствію и другимъ предметамъ общественнаго хозяйства и городской жизни, по которымъ Дума признаетъ полезнымъ издать такія постановленія.

Ст. 103—110 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 108—113 Гор. Пол. 1892 г.

Изданіе обязательныхъ для городскихъ жителей постановленій, въ первый разъ предоставленное Общ. У-ніямъ Гор. Пол-мъ 1870 г. (ст. 103—110) въ высокой степени важно, потому что въ осуществленіи этого права должна была выразиться законодательная власть Городскихъ Обществъ почти по всѣмъ предметамъ, ввѣреннымъ ихъ *самостоятельному* завѣдыванію. Изданныя Думами постановленія должны были составить постепенно новый сводъ *мѣстныхъ законовъ*, имѣющихъ такую же юридическую силу, какъ и правила, разбросанныя по разнымъ уставамъ Общаго Свода *). Вотъ почему мнѣніемъ Государственнаго Совѣта, отъ 26 апрѣля 1871 г., было постановлено: 1) въ разныхъ уставахъ общаго Свода Законовъ сдѣлать измѣненія и пополненія въ статьяхъ, касающихся изданія обязательныхъ постановле-

---

родное Образованіе". Часть IV, вып 1, 1901 г. „Лѣтопись гор. учил.", гл. III.

*) См. „Матеріалы" и пр., т. III, стр. 12.

ній, а нѣкоторыя статьи и вовсе исключить изъ этихъ уставовъ; 2) предоставить министру внутр. д. изъять изъ спеціальныхъ уставовъ правила, относящіяся къ предметамъ изданія обязательныхъ постановленій, и разослать ихъ „въ видѣ постановленій временныхъ" Городскимъ Думамъ, гдѣ было введено Гор. Пол. 1870 г., съ объясненіемъ, что эти „правила имѣютъ дѣйствовать впредь до замѣны ихъ постановленіями Думъ, изданными на основаніи сего Положенія." И то и другое было исполнено вслѣдъ за его введеніемъ *).

Какъ воспользовались вообще русскіе города этимъ правомъ, сказать трудно—на это нѣтъ данныхъ. Въ Москвѣ же дѣйствительное пользованіе имъ встрѣтило неодолимыя для Гор. У-нія препятствія въ господствѣ полицейской власти (см. выше, ст. 8) Правительственная Комиссія 1869 г., повидимому, не предусматривала этихъ препятствій: идеализируя будущую самостоятельность Гор. У-ній, перестраиваемыхъ по новому либеральному плану, она находила благопріятное разрѣшеніе вопроса не въ измѣненіи приказнаго строя, мѣстныхъ административныхъ управленій, а въ томъ, чтобы приладить къ нему пользованіе со стороны Городскихъ Обществъ новымъ правомъ изданія мѣстныхъ законовъ. Въ частности это разрѣшеніе состояло въ установленіи взаимнаго соглашенія Общ. У-ній съ полиціей, т.-е. въ сочетаніи, если не прямо враждебныхъ одна другой, то трудно согласуемыхъ силъ, что и проявилось очень ярко послѣ 1881 г.

Руководствуясь воззрѣніями правительственной комиссіи, Гор. Пол-ніе 1870 г. вмѣнило въ обязанность Городскимъ Думамъ составляемые ими проекты обязательныхъ постановленій, „прежде окончательнаго утвержденія ихъ Думами", сообщать оберъ-полицеймейстеру (въ столицахъ) „который доставляетъ по нимъ свои за-

*) См. „Приложеніе" 5-е къ ст. 103 Гор. Пол. 1870 г.—„Временныя Правила по предметамъ городского благоустройства".

ключенія“ (ст. 104). Съ другой стороны, и за начальниками полиціи было признано право сообщать Думамъ и свои проекты постановленій, которыя также могли быть изданы, но не иначе, какъ по взаимному соглашенію обѣихъ сторонъ. Рѣшеніе вопроса чисто бюрократическаго свойства. Разногласія между сторонами разрѣшались Губ. Присутствіемъ, подъ руководствомъ губернатора.

Правительственная Комиссія дѣйствовала очень осмотрительно: не довольствуясь благопріятнымъ для нея отзывомъ II Отд. соб. Е. И. В. канцеляріи, она передала выработанныя ею правила на заключеніе петербургскаго оберъ-полицеймейстера ген. Трепова, который въ особой запискѣ высказалъ, „что вопросъ о предоставленіи администраціи полномочій на изданіе *полицейскихъ* постановленій тѣсно, неразрывно связанъ съ вопросомъ объ Общ. У-ніи и хозяйствѣ“. По мнѣнію оберъ-полицеймейстера, обязательныя постановленія могутъ быть двухъ родовъ: однѣ, самостоятельно издаваемыя полиціей, должны заключать въ себѣ „правила и распоряженія, которыхъ исполненіе не соединено съ постояннымъ и временнымъ расходомъ для обывателей, не влечетъ за собою стѣсненій и ограниченій въ производствѣ промысловъ и торговли, не имѣетъ прямого отношенія къ имущественнымъ правамъ“; другія же могутъ быть издаваемы „не иначе, какъ по соглашенію ея (полиціи) съ мѣстнымъ общественно-хозяйственнымъ управленіемъ... Къ постановленіямъ второго рода должны быть отнесены всѣ тѣ (постановленія), которыя отличаются именно этимъ характеромъ налога, повинности и т. п.“. Въ заключеніе своей записки ген. Треповъ нашелъ, что единственнымъ исходомъ изъ затрудненія „представляется осуществленіе означеннаго предположенія о предоставленіи полицейскимъ властямъ и общественно-хозяйственнымъ учрежденіямъ входить въ соглашеніе и издавать постановленія по предмету охраненія мѣстнаго благоустройства и благосостоянія, и только этимъ пу-

чемъ полицейская (а не общественная?) власть получитъ возможность достигать цѣли своего назначенія"... „Только степенью взаимодѣйствія властей, объяснялъ еще ген. Треповъ, полицейской и общественно-хозяйственной могутъ быть опредѣлены предѣлы постановленій—безъ этого невозможно найти основанія для начертанія сихъ предѣловъ" *).

Заключеніе петербургскаго оберъ-полицеймейстера было большимъ козыремъ въ рукахъ комиссіи. Но какъ ни осмотрительно дѣйствовала она въ смыслѣ установленія равновѣсія двухъ чашекъ вѣсовъ, но жизнь въ своемъ теченіи скоро разоблачила искусственность совершеннаго ею настроенія. Правда, Дума, дорожившая своимъ новымъ правомъ, довѣрчиво поспѣшила въ первые же годы по своемъ преобразованіи издать въ установленномъ порядкѣ обязательныя постановленія по нѣкоторымъ простымъ и бросавшимся въ глаза по своей неисправности предметамъ городского хозяйства **).

Но что изъ этого вышло? Въ самые первые годы исполненіе этихъ постановленій не встрѣчало особыхъ затрудненій ни съ той, ни съ другой стороны, и установленное закономъ взаимодѣйствіе общественныхъ и полицейскихъ силъ, повидимости, находило свое оправданіе. Но такое положеніе продолжалось недолго—очень скоро стала выходить наружу искусственность канцелярскаго созданія. По мѣрѣ усиленія полицейской власти въ управленіи столицей и фактическаго ослабленія Общ. Самоуправленія, не имѣвшаго, за отсутстві-

---

*) См. „Матеріалы" и пр. т. III, стр. 370—373.

**) Напримѣръ, о порядкѣ содержанія въ чистотѣ улицъ, площадей, мостовыхъ и пр. (1875 г.); объ очисткѣ и вывозѣ нечистотъ (1876 г.); по строительной части (1878 г.); о порядкѣ движенія по улицамъ (1879 г.); о содержаніи постоялыхъ и извозчичьихъ дворовъ (1879 г.); о порядкѣ производства извознаго промысла (1880 г.) и т. д. Число всѣхъ изданныхъ обязательныхъ постановленій—до 35.

емъ муниципальной полиціи, достаточной опоры для наблюденія за исполненіемъ постановленій, они теряли свою обязательную силу и все болѣе и болѣе замѣнялись личными распоряженіями полицейскаго начальства, часто прямо противорѣчившими съ его же согласія изданнымъ мѣстнымъ законамъ. Вообще, распорядительность городской полиціи въ этой области московской жизни оставалась внѣ контроля Гор. У-нія, за которымъ сохранялось только одно право—приносить безплодныя жалобы. Небезполезно замѣтить здѣсь, что и Гор. Пол-іе 1870 г., не пропускавшее случая отмѣчать мѣру отвѣтственности Гор. У-нія, въ случаѣ нарушенія или *законныхъ* требованій правительственныхъ учрежденій, совершенно умалчиваетъ о такой отвѣтственности по отношенію къ полиціи. Введеніемъ же усиленной охраны и сосредоточеніемъ безконтрольной власти въ рукахъ генералъ-губернатора былъ положенъ конецъ всякой дѣятельности Гор. У-нія въ этой области, а съ нею фактически перестало существовать и право изданія мѣстныхъ законовъ.

Въ обоихъ Гор. Пол-яхъ содержится длинный списокъ предметовъ, по которымъ Думамъ предоставлялось издавать обязательныя постановленія—по закону 1870 г.—12 пункт., а по закону 1892 г.—14 пунк., хотя и съ значительными ограниченіями по нѣкоторымъ изъ нихъ. Такъ какъ настоящій „Проектъ“ Гор. Пол. составленъ на основаніи широкихъ началъ общаго государственнаго переустройства, то и не представляется надобности въ составленіи такого перечня, ограничивающаго права Гор. У-нія. Во всякомъ случаѣ Городской Думѣ должно быть предоставлено широкое право изданія мѣстныхъ законовъ и правилъ по всѣмъ предметамъ городской жизни, ввѣряемымъ преобразованному управленію.

12. Народное образованіе: передача начальныхъ училищъ всѣхъ видовъ и степеней въ полное завѣдываніе Городского Общества какъ

въ хозяйственномъ, такъ и въ учебно-воспитательномъ отношеніи съ правомъ открытія и закрытія ихъ въ явочномъ порядкѣ, не требуя на то разрѣшенія. Право открывать народныя библіотеки, устраивать публичныя чтенія, учительскіе съѣзды, курсы, книжные склады и пр. Отмѣна «Положенія» о начальныхъ училищахъ 25 мая 1874 г. со всѣми созданными имъ учрежденіями и должностными лицами. Новая организація школьнаго управленія: учрежденія порайонныхъ Собраній и училищныхъ Совѣтовъ. Введеніе всеобщаго, безплатнаго и обязательнаго обученія. Свобода преподаванія. Участіе Городского Управленія въ постановкѣ учебно-воспитательнаго дѣла въ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ.

Народное образованіе ни въ эпоху великихъ реформъ, ни позднѣе не пользовалось покровительствомъ правительства. Если при освобожденіи крестьянъ отъ крѣпостной зависимости не возникало мысли о необходимости, открытіемъ на государственный счетъ возможно большаго числа начальныхъ училищъ по городамъ и деревнямъ, дать темной массѣ народа средства подготовить подраставшее въ то время населеніе къ открывшейся передъ ними новой жизни, то и позднѣе, въ особенности при реформѣ общественныхъ управленій на основаніи Гор. Пол. 1870 г., народное образованіе было отодвинуто на задній планъ по сравненію съ другими задачами правительства—задачами переложенія на города и земства бремени государственныхъ расходовъ. Если же затѣмъ быстро разрослись народныя училища по всей странѣ, то этимъ она обязана исключительно самому обществу. Такое небреженіе и даже противодѣйствіе министерства народнаго просвѣщенія дѣлу образованія даютъ себя чувствовать въ настоящее время совокупностью самыхъ прискорбныхъ событій,

выдвигающихъ военную силу противъ народнаго невѣжества и направляющихъ даже на улицахъ Москвы пушки противъ рабочей массы.

Доказательствомъ полнаго бездѣйствія правительства въ отношеніи народнаго просвѣщенія можетъ служить слѣдующій примѣръ: къ преобразованію 1862 г. въ Москвѣ существовало только 13 казенныхъ народныхъ училищъ, содержаніе которыхъ исчерпывалось суммою 7714 р., отпускавшеюся изъ Думы, процентами съ благотворительнаго капитала и ничтожною платою за ученіе; стало-быть на каждое училище приходилось менѣе 600 р. расхода. И это все, что жертвовало правительство на народное начальное образованіе въ Москвѣ. Заботы же правительства объ этихъ училищахъ были таковы, что тотчасъ по открытіи Городской Общей Думы министерство обратилось къ ней съ просьбою помочь городскими средствами разстроеннымъ училищамъ—нѣкоторыя изъ нихъ въ то время предполагалось даже закрыть „по недостатку средствъ“ для ихъ содержанія. Можно себѣ представить, въ какомъ видѣ находилось народное образованіе въ другихъ мѣстахъ Россіи. Предлагаемый здѣсь историческій обзоръ управленія народными училищами въ Москвѣ да послужитъ поучительнымъ примѣромъ для составителей тѣхъ статей Гор. Пол., которыя относятся къ устройству народнаго образованія.

Въ первомъ „Положеніи“ объ Общ. У-ніи Москвы 1862 г. о народномъ образованіи не сказано ни единаго слова, какъ будто Г-скому Обществу не было до него никакого дѣла. Земству же въ то же время заботы о народномъ образованіи были разрѣшены въ предѣлахъ, весьма ограниченныхъ. Но вслѣдъ за тѣмъ было издано первое „Положеніе о начальныхъ училищахъ“ 1864 г.; оно внесло болѣе благопріятныя условія въ эту новую область общественной дѣятельности, потому что оно не было чуждо освободительныхъ идей своего времени, и если не предоставило Обществу никакой самостоя-

тельности въ распоряженіяхъ училищами, то оно не ставило особыхъ препятствій къ дѣйствительному участію его въ школьномъ дѣлѣ. Не затрогивая принадлежавшей министерству нар. просв. и мѣстнымъ представителямъ его, попечителямъ учебныхъ округовъ, высшей власти по надзору за народнымъ образованіямъ, это „Положеніе" предоставило завѣдываніе начальными училищами на мѣстахъ особымъ учрежденіямъ—„Училищнымъ Совѣтамъ", а Городскимъ Обществамъ и Земствамъ предоставлено было право избирать въ эти Совѣты своихъ представителей въ лицѣ не только попечительницъ и попечителей, но и учительницъ и учителей. Главное же руководительство въ дѣятельности Совѣтовъ было ввѣрено предсѣдателямъ ихъ, которые однако не назначались правительствомъ, а избирались Совѣтами изъ ихъ же среды, такъ что каждый членъ могъ быть предсѣдателемъ. Важно было и то, что Совѣтамъ не было предоставлено назначать учителей и даже составлять программы преподаванія—это дѣло было оставлено за общественными учрежденіями. Наконецъ, не было установлено и правительственныхъ инспекторовъ училищъ, которые потомъ, послѣ 1874 г., вмѣстѣ съ городскими педагогами, внесли въ живое училищное дѣло такъ много мертвящей казенщины.

Только что открытая въ 1863 г. Городская Общая Дума, пользуясь предоставленною ей свободою дѣйствій, на первыхъ же порахъ задалась мыслью открыть *свои* городскія училища *). Никакого противодѣйствія она не встрѣтила ни со стороны генералъ-губернатора, которому было вполнѣ подчинено преобразованное управленіе, ни со стороны попечителя округа, хотя разрѣшеніе министерства на открытіе первыхъ пяти женскихъ училищъ и было задержано изъ-за чего-то около

*) Исторія открытія начальныхъ училищъ изложена въ „Общ. Хозяйствѣ гор. Москвы.—Народное образованіе". Т. Ч. см. нашу брошюру „Управленіе гор. учил. въ Москвѣ", 1905 г.

двухъ лѣтъ. Въ то время Дума составила и свое „Положеніе“ объ училищахъ, по которому непосредственное завѣдываніе ими было ввѣрено избраннымъ Думою поп-цамъ и поп-лямъ; эти лица по всѣмъ дѣламъ училищъ обязаны были „сноситься между собою и дѣйствовать сообща“ въ особомъ комитетѣ, съ правомъ назначать преподавателей и вести какъ учебно-воспитательную, такъ и хозяйственную часть училищъ. Все достоинство этого временнаго закона состояло въ томъ, что онъ не мѣшалъ дѣлу. Все основывалось тогда на взаимномъ довѣріи, на добромъ согласіи попечительства съ учительницами (первыя школы были женскія), онѣ дружно рука объ руку пошли по новому пути, и только ихъ личнымъ заботамъ прежде всего и больше всего были обязаны первыя городскія школы своимъ быстрымъ и выдающимся успѣхомъ, о чемъ было засвидѣтельствовано городскимъ головою въ засѣданіи Общей Думы, 19 октября 1869 г., и притомъ независимо отъ всякаго воздѣйствія со стороны учебнаго начальства и внѣ такъ сильно и вредно дѣйствовавшихъ потомъ разныхъ политическихъ соображеній. Время вполнѣ благопріятствовало этому дѣлу.

Но такое благопріятное положеніе продолжалось недолго. Съ 70-хъ годовъ началось систематическое противодѣйствіе народному образованію, передачею народныхъ училищъ въ полное безконтрольное завѣдываніе правительственныхъ чиновниковъ. Введенное въ Москвѣ въ 1872 г. первое „либеральное“ Городовое Положеніе, раскрывшее передъ русскими городами новыя области для болѣе свободнаго управленія общественными дѣлами, въ то же время наложило на свободное развитіе народнаго образованія тяжелую руку, которая даетъ себя знать до сихъ поръ. Прежде всего новый законъ ограничилъ дѣятельность Городского Общества только „участіемъ въ попеченіи (со стороны министерства народн. просв.) о народномъ образованіи“ (ст. 2 пун. 4), да и

то „*преимущественно* въ хозяйственномъ отношеніи". Вслѣдъ за тѣмъ рядомъ правительственныхъ распоряженій двухъ министерствъ—народн. просв. и вн. д., дружно дѣйствовавшихъ въ одномъ направленіи, дѣятельность Общества въ учебно-воспитательномъ отношеніи была сведена на нѣтъ, и скоро *преимущественно* превратилось въ *исключительно*. Къ крайнему и горькому изумленію представители Гор. У-нія безропотно подчинились этому новому требованію, какъ бы сочувствуя ему, и ни разу не подняли противъ него авторитетнаго общественнаго голоса.

Длиннѣе былъ второй періодъ въ исторіи городскихъ училищъ, съ 1872 по 1887 г., ознаменованный частыми передѣлками и перестройками, совершенно запутавшими прежнее простое и уже давшее хорошіе результаты школьное устройство. Прежде всего Городская Управа, а за нею и новая Дума, руководимыя воззрѣніями чисто канцелярскаго свойства, нашли, что комитетъ поп-цъ и поп-лей не соотвѣтствовалъ требованіямъ Гор. Пол., ибо по своему устройству не подходилъ ни подъ совѣщательную (ст. 61), ни подъ исполнительную комиссію (ст. 73), дозволенныя Гор. Пол-емъ, и задумали „преобразовать" его такъ, чтобы и законъ соблюсти и учрежденіе сохранить, хотя бы съ внѣшней стороны. Это „преобразованіе" состояло въ переименованіи Комитета въ „Совѣтъ". Но этотъ Совѣтъ былъ отданъ въ *подчиненіе* Управѣ, при чемъ ограничились „желаніемъ", чтобы „во всѣхъ важныхъ случаяхъ" управа руководствовалась заключеніемъ Совѣта. Кромѣ того, было рѣшено „пригласить (т.-е. выбрать) лицо, спеціально знакомое съ педагогическимъ дѣломъ", такой общественный инспекторъ долженъ былъ входить въ составъ Управы и участвовать съ правомъ голоса въ Совѣтѣ. Такимъ образомъ Управа, оставаясь исполнительнымъ органомъ Думы, становилась въ то же время во главѣ управленія училищами, а на комъ должна лежать отвѣтственность за ихъ

правильное развитіе въ учебномъ и воспитательномъ отношеніи, оставалось неизвѣстнымъ. Избранный педагогъ оказался такимъ же учителемъ-чиновникомъ, какъ и казенные инспектора.

Но едва только состоялось это странное „преобразованіе“ (въ то время городской педагогъ еще не былъ выбранъ“), какъ черезъ два съ половиною мѣсяца было введено новое, дѣйствующее до сихъ поръ „Положеніе о начальныхъ училищахъ“ 25 мая 1874 г. Передъ ними должны были исчезнуть самыя утонченныя построенія Гор. У-нія. Этому „Положенію“, конечно, не было никакого дѣла до этихъ построеній, а Управа и Дума не нашли нужнымъ стать на защиту только что введеннаго ими устройства, но и не упразднили его. И вышло изъ этого поистинѣ странное явленіе—одновременное существованіе двухъ противоположныхъ управленій однимъ и тѣмъ же дѣломъ. По новому закону „попеченіе объ удовлетвореніи потребностей населенія въ народномъ образованіи и о надлежащемъ нравственномъ направленіи оной“ было ввѣрено Губернскому и Уѣзднымъ Училищнымъ Совѣтамъ, а „завѣдываніе учебною частью“—директору училищъ и инспекторамъ, „какъ непосредственнымъ его помощникамъ“ (ст. 19). Но этого мало. Хотя Гор. Пол. 1870 г. безусловно отвергало сословное начало въ городскомъ устройствѣ вообще, однако школьное „Положеніе“ поставило во главѣ Училищныхъ Совѣтовъ предводителей дворянства: въ принадлежности этихъ лицъ къ дворянскому *сословію* полагалось достаточное обезпеченіе въ ихъ способности и приготовленности къ учебному и воспитательному дѣлу. Съ другой стороны, личный составъ Училищныхъ Совѣтовъ съ перевѣсомъ представителей казенныхъ учрежденій и духовенства надъ представителями общественными, служилъ правительству порукою, что школьное дѣло фактически не выйдетъ изъ властныхъ рукъ министерства нар. просв.

Въ тотъ же періодъ совершилось другое крупное преобразованіе: Московскій уѣздный Училищный Совѣтъ былъ преобразованъ въ „Городской“ Совѣтъ подъ предсѣдательствомъ городского головы, съ сохраненіемъ за Совѣтомъ прежнихъ правъ и обязанностей. Совѣтъ въ новомъ составѣ былъ открытъ 11 мая 1877 г., а 11 октября того же года, т.-е. послѣ учрежденія должности казеннаго инспектора, былъ избранъ и новый членъ Управы, педагогъ, для завѣдыванія городскими училищами, при чемъ никакихъ точно опредѣленныхъ правъ и обязанностей его намѣчено не было.

Такимъ образомъ въ короткое время все было заново передѣлано, все стало шире, крупнѣе, сложнѣе, но отъ умноженія числа надзирателей и руководителей школьное дѣло лучше идти не могло, въ особенности при неопредѣленности и запутанности ихъ взаимныхъ правъ и обязанностей, казенные и общественные представители стали совершенно независимы другъ отъ друга и ни въ какой взаимной связи не находились; каждый дѣйствовалъ самъ по себѣ, хотя казенная инспекція значила все, а общественная не значила ничего. Благодаря всѣмъ этимъ перестройкамъ и надстройкамъ, въ Москвѣ одновременно дѣйствовали:

1. Попечительницы и попечители лично, какъ „первый органъ исполнительной власти“;

2. Город. Управа, которой Думою была присвоена распорядительная власть по училищамъ, но безъ возможности проявить ее въ какихъ-либо самостоятельныхъ дѣйствіяхъ;

3. Членъ Управы, въ качествѣ общественнаго инспектора-педагога;

4. Совѣтъ поп-лей и поп-цъ, какъ бы ограничивающій самостоятельность Управы и не имѣвшій никакой власти передъ Городскимъ Совѣтомъ;

5. Въ вершинѣ многоярусной пирамиды крупное и отвѣтственное передъ министерствомъ лицо директора училищъ, а за нимъ:

6. Правительственный инспекторъ, завѣдующій по закону непосредственною учебно-воспитательною частью училищъ, и наконецъ,

7. Городской Училищный Совѣтъ, постановленія котораго были необязательны ни для директора училищъ, ни для его помощника, такъ какъ и директоръ и инспекторъ были поставлены независимо.

Итого, 7 отдѣльныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ; всѣ они ухаживали за училищами, нянчили каждый по-своему, однако то и дѣло цѣплялись одинъ за другого и мѣшали другъ другу. Общественные же представители, конечно, не могли чувствовать подъ ногами никакой надежной опоры—все зависѣло отъ личнаго умѣнья и ловкости занять центральное руководящее положеніе. Кто же болѣе всего страдалъ отъ такого сложнаго механизма? Конечно, одни только училища, постепенно передѣлывавшіяся въ учебныя заведенія церковно-канцелярскаго закала. Ежегодно составлявшіеся городскимъ педагогомъ странные „Отчеты о состояніи городскихъ училищъ", начиная съ 1880-хъ годовъ, содержатъ въ себѣ много явственныхъ признаковъ такой заботливости сочинителя этихъ документовъ.

Тринадцать лѣтъ продержался этотъ порядокъ, и только въ 1886 г. тогдашній городской голова, съ сильною настойчивостью старавшійся водворить свой властный авторитетъ во всѣхъ частяхъ Общ. У-нія, усмотрѣлъ, что сохранявшаяся еще въ Совѣтѣ поп-лей и поп-цъ, благодаря его коллегіальности, живая струя школьной жизни служила помѣхою для его личныхъ усмотрѣній, какъ городского „начальника". И вотъ, онъ поспѣшилъ убѣдить Думу, подъ видомъ „достиженія желательнаго единства дѣйствій веденія(?) дѣла въ городской школѣ", въ необходимости предоставить предсѣдательство въ Совѣтѣ ему, городскому головѣ, при чемъ поп-цы и поп-ли изъ равноправныхъ и полноправныхъ членовъ коллегіальнаго учрежденія и самостоятельныхъ дѣятеле по й

школамъ должны были стать только „помощниками“ предсѣдателя и исполнителями его предначертаній. Дума приняла это предложеніе. Тогдашній губернаторъ, а до послѣдняго времени московскій городской голова пошелъ еще дальше въ томъ же направленіи: онъ и губернское присутствіе почему-то нашли нужнымъ самое существованіе Совѣта признать „незаконнымъ“ и подлежащимъ упраздненію, тогда какъ по ст. 68 Гор. Пол. и по разъясненіямъ мин. вн. д., 29 ноября 1883 г., такое распоряженіе начальства само было незаконно. Такое распоряженіе сыграло въ руку городскому головѣ, по предложенію котораго въ концѣ концовъ Дума согласилась съ предложеніемъ губернатора, и тутъ же своими руками упразднила Совѣтъ, съ такимъ трудомъ ею же устроенный 13 лѣтъ тому назадъ.

Въ дополненіе къ этому рѣшенію Дума въ то же время перестала „избирать“ поп-лей и поп-цъ, а молча стала только „назначать“ на эти должности тѣхъ лицъ, которыхъ рекомендовалъ ей лично городской голова.

Такъ восторжествовало, наконецъ, новое направленіе единоличныхъ распоряженій и усмотрѣній, непосредственнымъ истолкователемъ которыхъ былъ членъ Управы, завѣдывавшій школами.

Съ 1887 г. открывается третій періодъ въ исторической жизни училищъ. Во главѣ управленія ими оставался Городской Училищный Совѣтъ — учрежденіе во всякомъ случаѣ не общественное, а правительственное, не обязанное никакою отчетностью передъ городскимъ Обществомъ. Какъ дѣйствовалъ Совѣтъ—неизвѣстно; въ документяхъ Гор. У-нія, ни даже въ „Отчетахъ“ городского педагога никакихъ свѣдѣній объ этомъ не сообщается, и можно быть увѣреннымъ, что и Дума сама не знала и не знаетъ, что дѣлается въ этомъ учрежденіи; лишь не многія подробности разбиравшихся въ Совѣтѣ въ 1903 и 1904 гг. дѣлъ по нарушенію учитель-

ницами „служебной дисциплины“ убѣждаютъ въ томъ, что тамъ не все обстоитъ благополучно.

Главными дѣятелями въ Училищномъ Совѣтѣ являются по своему положенію два лица—казенный инспекторъ училищъ и членъ Управы, завѣдующій школами. Спрашивается: въ чемъ заключается дѣятельность этихъ лицъ?

Установляя должность казенныхъ инспекторовъ, школьное „Положеніе“ 1874 г. возложило на нихъ очень большую работу, но не дало имъ средствъ исполнить ее сколько-нибудь удовлетворительно. Еще въ 1877 г. Дума, возражая министру нар. просв. на требованіе его сократить число поп-лей и поп-цъ, удостовѣрило самымъ рѣшительнымъ образомъ, что на содѣйствіе правительственнаго инспектора городъ разсчитывать не могъ и что для него, инспектора, имѣть бдительный надзоръ за ходомъ учебно-воспитательнаго дѣла въ училищахъ „немыслимо“ по множеству ввѣренныхъ его попеченію школъ. Но въ то время дѣйствовали въ Москвѣ только 33 училища и училось въ нихъ только 3.619 дѣтей. Теперь же—215 однихъ городскихъ начальныхъ училищъ (не считая болѣе 100 фабричныхъ, частныхъ и другихъ школъ, также подвѣдомственныхъ казенному инспектору). Число учащихся города болѣе 30000 чел. Такъ какъ число учебныхъ дней въ году не превышаетъ 200, то ясно, что для инспектора нѣтъ возможности въ теченіе 9 учебныхъ мѣсяцевъ или 270 дней (не исключая праздниковъ) осмотрѣть даже по одному разу ввѣренныя его надзору училища и составить себѣ хоть самое поверхностное понятіе о ихъ внутреннемъ состояніи и ходѣ преподаванія.

Не въ лучшемъ положеніи находится и общественный инспекторъ. Какъ членъ Управы, онъ обязанъ принимать участіе въ обсужденіи всѣхъ вопросовъ общественнаго хозяйства и въ то же время завѣдывать тѣми же 215 училищами—надо же лично знать ихъ со всѣхъ сторонъ и

во всѣхъ подробностяхъ. Такая двойственная роль даже труднѣе и сложнѣе роли правительственнаго инспектора. Ни о какомъ соглашеніи этихъ двухъ лицъ не могло быть и рѣчи—каждый изъ нихъ дѣйствовалъ и дѣйствуетъ самостоятельно и независимо, а иной разъ на основаніи соображеній, совершенно противоположныхъ, что и выразилось въ формѣ очень рѣзкой въ 1902 и 1903 гг. и не могло не оказаться положительно вреднымъ для училищъ. Наконецъ, дѣятельность городского члена Управы и педагога буквально поглощается личными объясненіями и справками по дѣламъ училищъ, и всегда въ часы ихъ классныхъ занятій. А потому онъ еще рѣже, чѣмъ казенный инспекторъ, появляется въ стѣнахъ училищъ; по крайней мѣрѣ, многіе изъ нихъ по два и болѣе года ни разу не видали своего руководителя—ему безусловно нѣтъ возможности даже узнать, какъ ведется учебно-воспитательное дѣло въ училищахъ и потому онъ является лишь плохимъ хозяиномъ училищъ, а инспекторомъ ихъ только по названію. О личной дѣятельности городского головы, какъ предсѣдателя Училищнаго Совѣта, или другихъ членовъ его и говорить нечего—они еще менѣе обоихъ инспекторовъ могутъ знать, что творится въ городскихъ школахъ. И вотъ эта высшая на мѣстѣ инстанція по завѣдыванію училищами въ концѣ-концовъ теряетъ всякое значеніе. Но нѣтъ худа безъ добра. Благодаря слабости надзора за училищами, въ нихъ долго таились зародыши иного болѣе разумнаго направленія, хотя оно фактически и подавлялось стремленіями иного рода. Это направленіе стало явственно сказываться въ 90-хъ годахъ... Когда въ 1887 г. былъ упраздненъ Совѣтъ поп-лей и поп-цъ, то „взамѣнъ“ его была учреждена постоянная совѣщательная комиссія изъ 16 лицъ „для предварительнаго разсмотрѣнія вопросовъ, касающихся училищнаго дѣла“ (Приг. 16 февр. 1888 г., № XI), хотя такая совѣщательная комиссія и не могла замѣнить Совѣтъ, практически завѣдывавшій учили-

щами. Въ слѣдующемъ году она была пополнена гласными и попечителями училищъ, а потомъ незамѣтно превратилась въ полусовѣщательное и полураспорядительное учрежденіе. Въ этой новой средѣ стало громко заявлять себя мнѣніе, что за школьнымъ попечительствомъ и неразрывно связаннымъ съ нимъ учащимъ персоналомъ, ближе всего стоящими къ училищному дѣлу, должно быть признано право ближайшаго завѣдыванія внутреннею жизнью училищъ. И вотъ когда, по предложенію 45 поп-цъ и поп-лей, Городская Дума согласилась на улучшеніе матеріальнаго и общественнаго положенія учащихъ (приг. 18 мая мая 1899 г., № 10, XIX), то тутъ важно было только то, что это рѣшеніе было результатомъ нужды, сознанной въ средѣ самихъ училищъ, а не актомъ благоволенія свыше. Правда, въ то время въ средѣ учащихъ сильно сказывалось и другое стремленіе, даже отвергавшее за Гор. Думою право назначенія отъ себя контролеровъ въ лицѣ попечительства и признававшее единственно правильнымъ предоставить безконтрольное введеніе школьнаго дѣла одному учащему персоналу; но это стремленіе въ то время еще не было такъ рѣшительно, какъ оно оказалось впослѣдствіи и, конечно, по своему крайнему направленію исполненію подлежать не могло.

Вслѣдъ за тѣмъ и благодаря тому же движенію, въ средѣ тѣхъ же поп-цъ созрѣла мысль о необходимости установить уровень ихъ образовательнаго ценза и минимальнаго возраста для занятія этой важной должности. Въ этомъ смыслѣ сдѣлано было въ училищную комиссію заявленіе, которое могло положить конецъ существующему до сихъ поръ порядку *назначенія* поп-цъ изъ „городскихъ дамъ“, лишь во вниманіе къ занимаемому ими положенію въ обществѣ, а не къ способности или приготовленности ихъ къ учебно-воспитательному дѣлу. Но училищная комиссія не дала хода этому заявленію.

Другое важное начинаніе поп-цъ состояло въ томъ, чтобы доставить учащимъ широкую возможность къ самообразованію устройствомъ съѣздовъ и постоянныхъ образовательныхъ курсовъ по разнымъ отраслямъ знаній. Еще два года тому назадъ это предложеніе также было передано въ училищную комиссію, но она, какъ видно, не сочувствовала этому полезному предпріятію, и это предложеніе остается до сихъ поръ безъ исполненія— такъ прочны еще въ своихъ основахъ настроенныя въ прежніе годы преграды живому движенію школьнаго дѣла.

Намѣченныя здѣсь лишь въ самыхъ общихъ чертахъ отдѣльныя начинанія не исчерпываютъ новаго движенія въ школьной жизни—оно пошло дальше и затронуло самую организацію управленія училищами. Такъ, на первый планъ выступили такъ-называемыя „порайонныя" совѣщанія. Сначала они были вызваны просто надобностью какъ-нибудь справиться съ пріемомъ и распредѣленіемъ вновь вступающихъ дѣтей по ближайшимъ къ ихъ мѣстожительству школамъ, а теперь они уже разсматриваютъ и другіе разнообразные и очень существенные вопросы и нужды училищъ. Участниками этихъ совѣщаній являются дѣйствительные представители училищъ — попечительницы и попечители, съ одной стороны, и наставницы съ наставниками, съ другой, и при томъ не по назначенію или вызову начальства, а по выбору ихъ же самихъ. Это совсѣмъ новая форма управленія, опирающаяся на сотрудничество лицъ, непосредственно завѣдующихъ школами—одна изъ формъ общественнаго самоуправленія, въ широкомъ смыслѣ понимаемаго. Она вышла прямо изъ жизни и заслуживаетъ исключительнаго къ себѣ вниманія и заботъ, ибо только живая, прочная связь между дѣйствительными руководителями училищъ можетъ вывести начальное образованіе на торную дорогу дѣйствительныхъ успѣховъ. Само собою разумѣется, что съ разрѣшеніемъ

этой задачи должны быть приняты дѣйствительныя мѣры къ поднятію уровня знаній и вообще образованія, какъ въ средѣ учащихъ, такъ и въ средѣ представителей школьнаго попечительства, не стоящихъ теперь на высотѣ своего призванія, что явственно обнаруживалось въ послѣднее время въ профессіональныхъ совѣщаніяхъ учащаго персонала, захваченнаго врасплохъ интересами общей политики, которой и приносились въ жертву учебно-воспитательныя задачи училищъ. Только недостатокъ образованія и серьезнаго пониманія учащими своихъ задачъ могъ втолкнуть немногихъ изъ нихъ въ ту мрачную область полнаго смѣшенія учебно-воспитательнаго дѣла съ политикою,—смѣшенія, которому болѣе всего содѣйствовалъ господствующій до сихъ поръ въ Гор. У-ніи режимъ въ завѣдываніи дѣлами народнаго образованія, опирающійся на полномъ канцеляризмѣ.

Въ послѣдніе дни пришлось съ особымъ удовольствіемъ вычитать въ газетахъ извѣстіе о томъ, что въ средѣ Гор. У-нія Москвы возникло сознаніе о необходимости внести существенныя измѣненія въ организацію школьнаго управленія. Это новое направленіе выразилось въ рѣшеніи прежде всего упорядочить условія и порядокъ выбора попечительницъ и попечителей. Въ этихъ видахъ предположено не назначать этихъ лицъ, согласно рекомендаціи городского головы, какъ это дѣлается до сихъ поръ, а избирать ихъ закрытой баллотировкой шарами изъ кандидатовъ, назначенныхъ предварительными записками гласныхъ и при томъ изъ лицъ не моложе 25 лѣтъ и удовлетворяющихъ условіямъ средняго образованія. При этомъ не оставленъ безъ вниманія вопросъ о пересмотрѣ штатовъ училищъ и храненіе школьныхъ суммъ. Очевидно, что заботы школьнаго попечительства и порайонныхъ совѣщаній не пропали даромъ. Что касается до учащаго персонала, то поднятіе уровня его образовательнаго ценза можетъ быть установлено въ связи съ общимъ вопросомъ о

расширеніи курса начальныхъ училищъ и установленіи программы преподаванія.

Общія начала, на которыхъ должно быть преобразовано городское училищное дѣло, должны заключаться въ слѣдующемъ:

1. Гор. Общ. У-нію должно быть всецѣло предоставлено право свободнаго открытія начальныхъ училищъ всѣхъ видовъ и степеней съ расширеніемъ курса обученія не выше, однако, шести лѣтъ, а также воскресныхъ и вечернихъ школъ для населенія всякаго возраста.

2. Начальныя училища открываются и закрываются Гор. У-ніемъ въ явочномъ порядкѣ безъ особыхъ на то разрѣшеній.

3. Гор. Общ. У-нію предоставляется право полнаго завѣдыванія училищами какъ въ хозяйственномъ, такъ и въ учебно-воспитательномъ отношеніи, а равно право открывать народныя библіотеки, устраивать публичныя чтенія, учительскіе съѣзды, курсы, книжные склады и проч.

4. „Положеніе о начальн. училищ. 25 мая 1874 г.", со всѣми созданными имъ учрежденіями и должностными лицами, какъ препятствующее правильному развитію школьнаго дѣла и школьной жизни, должно быть отмѣнено.

5. При устройствѣ учебныхъ заведеній разныхъ степеней и типовъ должна быть установлена между ними такая связь, чтобы переходъ учащихся изъ одной низшей школы въ высшую оставался свободенъ.

6. За частными лицами и общественными учрежденіями должно быть признано право открытія и устроенія учебныхъ заведеній и свобода преподаванія.

7. Обученіе въ начальныхъ училищахъ должно быть всеобщимъ, безплатнымъ и обязательнымъ; требованіе обязательности обученія въ городскихъ школахъ должно быть признано своевременнымъ, такъ какъ всеобщность обученія уже достигнута не только въ Москвѣ, но и въ нѣкоторыхъ уѣздахъ Московской губ.

Что касается до порядка управленія училищами взамѣнъ установленнаго и подлежащаго отмѣнѣ по „Положенію“ 25 мая 1874 г., то для ближайшаго завѣдыванія училищами полезно было бы учредить слѣдующіе спеціальные органы:

1. Порайонныя или участковыя собранія, образуемыя изъ представителей попечительствъ и учащаго персонала, ими самими изъ собственной среды избираемыя, какъ первый ближайшій исполнительный органъ училищнаго управленія.

2. Въ видѣ посредствующей между Думою и порайонными собраніями инстанціи учреждается училищная Комиссія, или училищный Совѣтъ для составленія какъ общихъ программъ преподаванія и правилъ по управленію школами, такъ и для разсмотрѣнія вопросовъ, возникающихъ въ жизни училищъ и для представленія Думѣ докладовъ по дѣламъ училищъ.

3. Въ составъ училищнаго Совѣта должны входить, съ одной стороны, гласные Думы по ея выбору, а съ другой—представители попечительствъ и учащаго персонала по выбору порайонныхъ собраній, въ томъ числѣ, какое будетъ назначено Думою.

Въ дополненіе къ изложеннымъ здѣсь условіямъ школьнаго устройства надо прибавить, что тѣ же общія основанія школьнаго переустройства были представлены на разсмотрѣніе Губернскаго Земскаго Собранія въ сессію 1905 г. и приняты имъ въ главныхъ чертахъ, при чемъ особой комиссіей, вмѣстѣ съ губернской управой поручено составить на этихъ основаніяхъ Проектъ общаго Положенія объ управленіи земскими училищами. Эта работа въ настоящее время почти исполнена. Надо ли прибавлять, что въ интересахъ и городскихъ, и земскихъ училищъ было бы желательно полное согласованіе обоихъ проектовъ, городского и земскаго?

Въ послѣднее время, вслѣдствіе печальныхъ неурядицъ, проявившихся во внутренней жизни нашихъ гимназій и другихъ среднихъ учебныхъ заведеній, замѣтно расшатавшихся въ своемъ строѣ, потребностями разумнаго народнаго обученія поставленъ ребромъ высокой важности вопросъ о необходимости установить тѣсную, живую связь между начальствомъ и учебно-воспитательнымъ персоналомъ этихъ училищъ и обществомъ, которое ввѣряетъ имъ своихъ дѣтей. Министерство нар. просв. давно было озабочено дѣломъ преобразованія среднихъ учебныхъ заведеній, собрало для задуманнаго переустройства ихъ громадный матеріалъ, который, однако, такъ и остался неиспользованнымъ. А въ самое послѣднее время, подъ вліяніемъ серьезныхъ безпорядковъ въ средѣ учебныхъ заведеній, Министерство остановилось, можетъ статься, только временно на такой мѣрѣ: предложить Общественнымъ Управленіямъ назначить изъ среды своей гласныхъ для постояннаго общенія съ педагогическими совѣтами учебныхъ завѣдыній, дабы общество могло находиться всегда въ курсѣ того, какъ ведется учебно-воспитательное дѣло, и съ своей стороны, пользуясь правомъ голоса въ этихъ совѣтахъ, выступить со своими вѣскими заявленіями и мнѣніями. Такое участіе общественныхъ представителей должно быть признано безусловно справедливымъ, и какъ сложится на практикѣ это новое дѣло, будетъ зависѣть, главнымъ образомъ, отъ Городского управленія и *назначенныхъ* *) имъ уполномоченныхъ.

---

*) Страннымъ представляется здѣсь слѣдующее обстоятельство. Уполномоченные Думы не были подвергнуты баллотировкѣ, а были просто назначены изъ тѣхъ лицъ, которыхъ рекомендовалъ городской голова, воспользовавшійся старыми порядками Думы во время реакціоннаго направленія и самовластія бывшаго „Главнаго Хозяина“ Города. И еще страннѣе, что такое назначеніе имѣло мѣсто въ то самое время, когда въ средѣ самой Думы возникъ вопросъ не о назначеніи, а о выборѣ шарами попечителей и попечительницъ.

Примѣчаніе. Изложенныя здѣсь объясненія уже были составлены, какъ въ газетахъ явилось извѣстіе о томъ, что въ министерствѣ народнаго просвѣщенія идетъ работа о пересмотрѣ училищнаго дѣла и преобразованіи „Положенія“ 1874 г. На какихъ основаніяхъ ведется эта работа—неизвѣстно. Думается, однако, что начальное обученіе и вообще русское училищное дѣло не двинется впередъ, если будутъ сохранены общія начала, лежащія донынѣ въ основѣ начальнаго народнаго обученія. Во всякомъ случаѣ справедливо было бы требовать, чтобы имѣющій быть составленнымъ проектъ новаго Положенія предварительно его утвержденія былъ переданъ на заключеніе Общественныхъ Управленій.

13. Городскіе финансы.—Управленіе городскими капиталами и текущими денежными суммами.—Городскіе расходы и доходы.—Налоги, сборы и повинности; неравномѣрность обложенія.—Долги и займы.—Составленіе ежегодныхъ смѣтъ и отчетовъ.—Учрежденіе при Думѣ общаго, независимаго отъ управы контроля надъ дѣйствіями Городскаго Общественнаго Управленія и подвѣдомственныхъ ему учрежденій.

Примѣчаніе. Ссылки на ст. Гор. Полож. приведены ниже, въ самыхъ объясненіяхъ по соотвѣтствующимъ частнымъ статьямъ этого отдѣла.

Отдѣлъ о городскихъ финансахъ охватываетъ собою все общественное хозяйство въ совокупности и даетъ отвѣты о состояніи каждаго отдѣльнаго предмета хозяйства. Въ предложенныхъ ниже объясненіяхъ изложены лишь въ самомъ краткомъ видѣ общія замѣчанія по каждому изъ перечисленныхъ въ настоящей статьѣ предметовъ.

Число принадлежащихъ городу *капиталовъ* очень велико; они очень разнообразны по своимъ спеціальнымъ

назначеніямъ *). Изъ слѣдующаго общаго перечня капиталовъ, заимствованнаго изъ „Справочной Книги“ на 1904 г., съ распредѣленіемъ ихъ по разрядамъ, можно получить общее понятіе о городскихъ имуществахъ этого рода. Значительная часть этихъ, преимущественно благотворительныхъ капиталовъ была передана городу вмѣстѣ съ больницами, богадѣльнями и другими заведеніями, принадлежавшими прежде бывшему Приказу Общественнаго Призрѣнія. Другая часть—все пожертвованные въ послѣднія 10—15 лѣтъ разными благотворителями. Вотъ полный списокъ капиталовъ.

а) Неприкосновенные:

1. Благотворительные общіе	1.126.978 р.	54 к.
2. На народное образованіе.	1.304.048 „	— „
3. Городскихъ больницъ	1.260.674 „	50 „
4. Разныхъ благотворительныхъ учрежденій	3.093.213 „	82 „
5. На выдачу пособій бѣднымъ . . .	1.011.972 „	— „
6. На разныя пособія и выдачи бѣднымъ.	435.855 „	79 „
7. Капиталы город. попечительствъ (330.700 р.) и др. учрежденій .	347.100 „	— „
Всего неприкосновенныхъ капит. .	8.579.782 р.	55 к.

б) Капиталы спеціальные:

1. На постройку больницъ	2.376.463 р.	74 к.
2. На постройку богоугодныхъ заведеній	749.079 „	56 „
3. На постройку училищъ	314.627 „	19 „
4. На устройство церквей и памятниковъ.	75.918 „	04 „

*) Историческій обзоръ город. капиталовъ съ 1863 по 1888 г. См. въ „Обществ. Хозяйствѣ гор. Москвы“. Ч. первая, томъ II, гл. третья и четвертая.

5. Капиталы на храненіи. . . . . 994.256 „ 91 „
(Въ томъ числѣ ссудный капиталъ 1834 г. 716.039 р. 45 к.).

Всего спеціальныхъ капиталовъ . 4.370.720 р. 65 к.
в) Капиталы депозитные и училищъ . 370.551 р. 17 к.

Такимъ образомъ общая сумма городскихъ капиталовъ составляла 13.321.054 р. 82 к. Къ сожалѣнію, обозначенія капиталовъ не всегда ясны и опредѣлительны и не даютъ надлежащаго понятія о свойствѣ и назначеніи ихъ. Управленіе такимъ количествомъ весьма разнообразныхъ по назначенію капиталовъ, требующее большого и неусыпнаго вниманія, дѣло довольно сложное. Одни изъ этихъ капиталовъ пріумножаются отъ причисленія процентовъ къ капитальнымъ суммамъ. Проценты съ другихъ капиталовъ употребляются на содержаніе благотворительныхъ и другихъ учрежденій, въ пользу которыхъ они предназначены, такъ сказать „въ возвратъ расходовъ по содержанію послѣднихъ". Всѣ эти движенія, происходящія въ средѣ капиталовъ, ежегодно отмѣчаются въ особыхъ вѣдомостяхъ о состояніи каждаго капитала, приложенныхъ къ городскимъ смѣтамъ.

Въ Гор. Пол—яхъ не уставлено никакихъ правилъ по завѣдыванію капиталами. Но въ ст. 125, 126, 127 Гор. Пол. 1870 г. оговорено право Гор. У—нія установлять порядокъ храненія капиталовъ и денежныхъ суммъ и обращенія ихъ, ради приращенія процентами, во вклады кредитныхъ учрежденій или въ процентныя бумаги. Въ нынѣ дѣйствующемъ Гор. Пол. 1892 г. (ст. 2 пун. II; ст. 63 пун. 9) не установлено и такихъ правилъ, что представляется совершенно правильнымъ, такъ какъ всѣ распоряженія по завѣдыванію капиталами должны быть вполнѣ предоставлены Гор. У-нію.

Дѣйствующія до настоящаго времени правила по производству *расходовъ* (Гор. Пол. 1870 г. ст. 139, перечень обязательныхъ расходовъ; ст. 140, 141.—Гор. Пол. 1892 г.,

ст. 131, 138 и 139) находятся въ полномъ несоотвѣтствіи съ тѣмъ пониманіемъ Общественнаго Самоуправленія, котораго держится составитель настоящаго „Проекта". По основному воззрѣнію устроителей городового дѣла 1869 г., главная забота ихъ, какъ видно изъ приведенныхъ выше статей, состояла въ переложеніи на городъ тяжестей нѣкоторыхъ государственныхъ расходовъ и въ обезпеченіи за правительственными и другими учрежденіями и лицами полученія тѣхъ содержаній, которыя получались ими до городского преобразованія. На первомъ планѣ стояли: военное, тюремное вѣдомства, полиція, пожарная команда и др. Къ нимъ были прибавлены расходы по народному благоустройству города, которому придавалось всегда выдающееся значеніе среди многочисленныхъ предметовъ Общественнаго хозяйства, по займамъ и обязательствамъ города и пр. Всѣ перечисленные въ ст. 139 и 140 Гор. Пол. 1870 г. расходы были признаны *обязательными* къ исполненію преобразованными управленіями. Другія же, до безконечности разнообразныя и самыя насущныя потребности Городского Общества — въ томъ числѣ по содержанію больницъ и охраненію вообще народнаго здравія—разрѣшалось удовлетворять только на средства, остававшіяся въ распоряженіи города по исполненіи ими обязательныхъ расходовъ. При этомъ Общест. У-ямъ было предоставлено, по истеченіи трехъ лѣтъ по введеніи въ дѣйствіе Гор. Пол., считать обязательнымъ для города производство выдачи разнымъ учрежденіямъ только тѣхъ суммъ, въ видѣ пособій, которыя „будутъ возложены на нихъ законодательнымъ порядкомъ или относительно которыхъ послѣдуетъ соглашеніе между Гор. Общ. Упр-іемъ и подлежащимъ учрежденіемъ, установленіемъ или вѣдомствомъ".

Въ Гор. Пол. 1892 г. точнаго разграниченія обязательныхъ расходовъ отъ необязательныхъ не сдѣлано, самое слово—*обязательно* исключено изъ текста. Но разницы

отъ этого никакой не произошло, потому что въ ст. 138 перечислены всѣ тѣ расходы, которые по закону 1870 г. были отнесены къ числу обязательныхъ, и затѣмъ въ ст. 139 сказано такъ: „За удовлетвореніемъ исчисленныхъ въ ст. 138 и вообще указанныхъ закономъ потребностей, средства городского населенія *могутъ быть* употреблены и на другіе, относящіеся къ пользамъ сего населенія предметы, въ предѣлахъ вѣдомства Общ. У-нія", т.-е. въ предѣлахъ административнаго усмотрѣнія.

Существенный вредъ установленнаго тогда порядка заключается въ томъ, что расходы, вызываемые ближайшими насущными потребностями города и городской жизни, растутъ очень быстро, а за исполненіемъ такихъ обязательныхъ и при томъ быстро возрастающихъ расходовъ, какъ содержаніе правительственныхъ учрежденій, полиціи и пр., соотвѣтственно можетъ уменьшиться сумма, остающаяся въ распоряженіи города на другія болѣе существенныя потребности Городской Общины. Здѣсь стòитъ отмѣтить, что правительственная комиссія 1869 г., связавъ городъ по рукамъ своею довольно хитрою системою обязательныхъ расходовъ, признавала всетаки необходимымъ требовать, чтобы Гор. У-ніе, даже и при производствѣ необязательныхъ расходовъ, состояло подъ наблюденіемъ правительственной власти, „которая охраняетъ какъ общіе государственные интересы, такъ и интересы самого Городского Общества, составляющаго часть государственнаго организма" *). Такой способъ дѣйствій, прикрываемый, коли хотите и вѣрнымъ основнымъ воззрѣніемъ на существо Общ. Самоуправленія, постепенно привелъ комиссію къ совершенно ложному заключенію—о необходомости усиленія административнаго надзора, а черезъ 22 года по введеніи закона 1870 г. завершился полною реакціей, вызвавшей зако-

*) См. „Матеріалы". Т. III.

ноположеніе 1892 г. Эта система, постепенно разоблачаясь въ практическомъ исполненіи, достигла, наконецъ, благодаря уступчивости самого Гор. У-нія, того, что изъ рукъ Москвы было вырвано руководительство такими сооруженіями, какъ водоснабженіе и канализація, и передано особой правительственной комиссіи, подъ предсѣдательствомъ лица, свыше поставленнаго, а Гор. У-ніе превратилось просто въ приходо-расходчика городскихъ суммъ. Наконецъ, вслѣдствіе тѣхъ же канцелярскихъ соображеній, такое громадное предпріятіе, какъ сооруженіе окружной желѣзной дороги, было совсѣмъ изъято изъ вѣдѣнія Городского Общества и ведется теперь правительственными лицами. Участіе въ немъ послѣдняго совершенно ничтожно.

Не сходя съ почвы городскихъ расходовъ, полезно высказать здѣсь слѣдующее предположеніе: вслѣдствіе такъ долго продолжающагося произвола въ высшемъ руководительствѣ городскими расходами, искусно скрывавшемся за ширмами Общ. Самоуправленія и въ корнѣ подтачивавшемъ его, преобразованной на новыхъ началахъ Городской Думы надлежало бы, на первыхъ же порахъ ея самостоятельной дѣятельности, разобраться въ массѣ расходовъ по всѣмъ частямъ Общественнаго хозяйства, т.-е. пересмотрѣть ихъ въ полномъ составѣ, свѣрить ихъ какъ съ дѣйствующими законами, такъ и съ приговорами и частными постановленіями самаго управленія и установить правильное соотвѣтствіе этихъ расходовъ съ нуждами и интересами Городского Общества. Поучительный, весьма робкій и недостаточный примѣръ такой работы былъ данъ Московскою Думою въ докладѣ по разсмотрѣнію первой городской смѣты послѣ преобразованія 1862 г. Эта работа выяснила въ то время крайне тяжелое положеніе города, вслѣдствіе многихъ неправильно начтенныхъ на него еще въ дореформенную пору расходовъ, составлявшихъ до 10% общей суммы тогдашняго бюджета. Въ этомъ докладѣ Дума успѣла,

однако, доказать правительству (доклады по городскимъ смѣтамъ доходили въ то время до разсмотрѣнія Государственнаго Совѣта) справедливость снятія этихъ расходовъ съ обязанности городской кассы, что и было исполнено правительствомъ. Если 40 лѣтъ тому назадъ Городской Думѣ, несмотря на ея полное безправіе, удалось все-таки хоть частью достигнуть своей цѣли (не всѣ справедливыя ходатайства въ то время были исполнены)— облегченія бюджета, то при настоящихъ условіяхъ жизни и управленія предлагаемый пересмотръ городскихъ расходовъ, въ видахъ сокращенія ихъ, не могъ бы встрѣтить серьезныхъ затрудненій, а между тѣмъ польза такого пересмотра была бы неисчислима.

Къ сожалѣнію, вслѣдствіе далеко не яснаго и не полнаго опредѣленія существа обязательныхъ расходовъ, здѣсь нельзя представить даже краткаго соображенія— какъ распредѣляются въ общемъ городскомъ бюджетѣ тѣ и другіе расходы.

Чрезвычайно разнообразные городскіе *доходы* Москвы распадаются на нѣсколько группъ; одна, главнѣйше отъ распорядительности и умѣнія Общ. У—нія справляться съ ними, это доходы съ принадлежащихъ городу недвижимыхъ имуществъ и оброчныхъ статей, вмѣстѣ съ прибылями отъ денежныхъ капиталовъ и съ такъ называемыхъ „городскихъ предпріятій“ (см. выше, ст. 7). Другая группа—налоги и сборы, взимаемые въ силу спеціальныхъ законовъ и постановленій. Сюда принадлежатъ: налоги съ недвижимыхъ имуществъ (оцѣночный сборъ), разные частные налоги и сборы съ городскихъ обывателей, въ формѣ обложенія предметовъ роскоши (съ экипажей, лошадей, собакъ и проч.), а также разныя пошлины отъ торговли и промышленности. Вотъ наглядное изображеніе, какъ распредѣляются въ городскомъ бюджетѣ 1905 г. перечислен-

ныя сейчасъ двѣ группы, представляющія главную силу городского бюджета:

1. Съ имуществъ и оброчныхъ статей	1.498.544 р. 06 к.
2. Съ городскихъ предпріятій . . .	6.417.284 р. — к.
Вмѣстѣ . .	7.915.828 р. 06 к.
3. Разные налоги и сборы	8.518.616 р. 84 к.*)

Двѣ означенныя выше группы доходовъ составляютъ вмѣстѣ 16.434.444 р. 90 к. Такъ какъ общая сумма бюджета опредѣлена въ 21.729.714 р. 87 к., то, значитъ, до этой полной суммы недостаетъ 5.295.269 р. 97 к. Эта крупная сумма состоитъ: изъ разныхъ пособій и полученій отъ казны и земства (на основ. ст. 7 „Пол. о зем. учр."), изъ ассигновокъ изъ „спеціальныхъ капиталовъ", изъ поступленій въ „возвратъ", дѣлаемыхъ городомъ расходовъ, въ томъ числѣ больничнаго сбора въ 630.000 р., который, вѣрнѣе, долженъ бы быть отнесенъ къ разряду налоговъ и разныхъ сборовъ. По отмѣткѣ въ отдѣлѣ расходовъ сумма, заимствованная изъ „спеціальныхъ средствъ" (?), составляла 2.984.120 руб. 19 к. За вычетомъ ея изъ общаго бюджета получится 18.745.294 р. 68 к. дѣйствительно полученныхъ доходовъ, не исключая назначенныхъ „въ возвратъ" и пр.

*) Само собою разумѣется, что это исчисленіе можетъ имѣть только весьма приблизительное значеніе: 1) Доходъ съ городскихъ предпріятій въ точности неопредѣленъ, такъ какъ Город. У-ніемъ невыяснены даже основанія, по которымъ недвижимыя имущества причисляются къ разряду городскихъ предпріятій. За неопредѣленіемъ первоначальной стоимости крупнѣйшихъ изъ тѣхъ предпріятій нельзя съ должною точностью установлять и доходность этихъ послѣднихъ. 2) Трудно разобраться въ отдѣлѣ пошлинъ, штрафовъ и „разныхъ поступленій", въ которыхъ значатся весьма разнообразныя полученія, имѣющія между собою мало общаго. 3) Къ оцѣночному налогу прибавлено 89.000 р. „штрафовъ", взыскиваемыхъ за несвоевременную уплату налога, и 30300 такихъ же суммъ „по сбору съ торгово-промышленныхъ заведеній".

Такимъ образомъ обѣ группы доходовъ вмѣстѣ составляютъ приблизительно 87% общей суммы бюджета—цифра, кажется, достаточно внушительная для того, чтобы признать необходимымъ разработать этотъ вопросъ какъ можно полнѣе. Объ условіяхъ полученія доходовъ съ недвижимыхъ имуществъ и оброчныхъ статей было говорено выше (ст. 7), при чемъ, со словъ цитированнаго уже А. Г. Михайловскаго, были указаны причины, по которымъ городскія имущества, въ особенности земли, отдаваемыя подъ постройки и въ разныя аренды, приносятъ слишкомъ ничтожный по своей стоимости доходъ. На эти причины безусловно должно быть обращено серьезное вниманіе Гор. У-нія, до сихъ поръ остававшееся совершенно равнодушнымъ къ этой отрасли хозяйства. Что касается до доходности „городскихъ предпріятій", то она ежегодно все возрастаетъ: за 1900—1904 гг. съ 1.832.592 р. до 5.428.648 р., т.-е. на 106%. А по годамъ эта доходность въ теченіе 7 лѣтъ выразилась въ такихъ цифрахъ:

въ 1900 г. ...	2.142.853	или	16,3%
„ 1901 „ ...	2.911.058	„	12,6%
„ 1902 „ ...	4.622.361	„	26,1%
„ 1903 „ ...	5.145 395	„	26,8%
„ 1904 „ ...	5.428.648	„	26,6%

Сдѣланныя здѣсь показанія сходятся съ данными приводимыми и г. Михайловскимъ: увеличеніе доходности особыхъ предпріятій ярко проявляется и въ хозяйствѣ всѣхъ русскихъ городовъ—средній ежегодный доходъ опредѣляется въ 15 милл. руб., что составляетъ 16,1% ихъ совокупныхъ бюджетовъ. И надо прибавить, что они возрастали особенно быстро: въ 1899 г. этотъ доходъ составилъ 14,5%, въ 1900 г.—15,2%, а въ 1901 г.—17,6% бюджета. Что касается до столицъ, то по офиціальнымъ даннымъ доходность поднялась съ 21,6% въ 1899 г. до 28,9% въ 1901 г. Привѣтствуя такое повышеніе, город-

ской статистикъ справедливо замѣтилъ, „что Гор. У-нія выходятъ на путь широкаго развитія собственныхъ предпріятій. Путь этотъ, можно сказать, безграниченъ и открываетъ городамъ широкую возможность увеличивать свои средства безъ обремененія населенія, даже съ большей для него выгодой“; примѣръ объединяющихся Городскихъ Общинъ Западной Европы, давно уже усвоившихъ эту систему „муниципализаціи“, съ великимъ успѣхомъ подтвердилъ ея исключительную важность въ практическомъ отношеніи.

Въ виду этихъ сравнительныхъ данныхъ представляется безусловно справедливымъ требовать отъ Московскаго Гор. У-нія, чтобы оно, послѣ своего преобразованія, посвятило преимущественное вниманіе упорядоченію этой отрасли хозяйства. Тутъ на первомъ планѣ должно быть поставлено опредѣленіе тѣхъ общихъ основаній, по которымъ тѣ или другія имущества причисляются къ разряду особыхъ предпріятій. Въ настоящее время, напримѣръ, изъ ихъ числа исключается такое чисто-торговое помѣщеніе, какъ „Крытый Рынокъ“, стоящій городу въ свое время очень большихъ суммъ, а между тѣмъ по смѣтѣ 1905 г. приносящій ничтожнѣйшій доходъ въ $4^1/_2$ тыс. руб. Точно такъ же къ городскимъ предпріятіямъ не причислены почему-то городскія зданія, приносящія 174.350 р. дохода при 90.930 р. расхода. Съ другой стороны, ни изъ смѣтъ, ни изъ отчетовъ не видно, на какомъ основаніи дѣлаются исчисленія относительной доходности предпріятій по отношенію къ ихъ первоначальной стоимости, въ особенности по такимъ крупнымъ сооруженіямъ, какъ бойни или водопроводъ, по которымъ въ свое время полной и правильной отчетности въ документахъ У-нія не оказалось.

Существующіе нынѣ въ разное время отрывочно введенные *налоги* и *сборы* чрезвычайно разнообразны,

не представляютъ собою ничего цѣльнаго, обдуманнаго, на однихъ общихъ началахъ установленнаго порядка. „*Забота о приращеніи городской казны,* вызываемая постояннымъ увеличеніемъ возлагавшихся на городъ новыхъ расходовъ или расширеніемъ прежде существовавшихъ, служила важнѣйшею (а большею частью и единственною) побудительною причиною къ установленію новыхъ налоговъ, въ размѣрахъ всегда болѣе или менѣе произвольныхъ. Слѣдовательно, тутъ не могло быть и рѣчи объ оцѣнкѣ системы городскихъ сборовъ, выработанной на какихъ-нибудь опредѣленныхъ, однажды установленныхъ началахъ, ни о согласованіи отдѣльныхъ сборовъ между собою, а тѣмъ болѣе о равномѣрности обложенія городскихъ жителей. Съ другой стороны, такъ какъ различныя „Положенія“ о сборахъ и налогахъ, иногда совершенно между собою не согласованныя, дѣйствовали въ одно время, то на практикѣ проистекали отсюда весьма важныя затрудненія и недоразумѣнія преимущественно по сборамъ съ промышленниковъ и торговцевъ“ *).

Вотъ что писали мы еще въ 1878 г. объ этомъ важномъ вопросѣ городского хозяйства Москвы. Такъ, велось съ самаго начала, т.-е. съ тѣхъ самыхъ поръ, какъ стала дѣйствовать въ Москвѣ еще Шестигласная а за ней и Общая Дума. Такъ, повидимому, продолжается и до сихъ поръ: только на-дняхъ было сообщено газетами, что 9-го марта, въ засѣданіи желѣзнодорожнаго отдѣла Московскаго Биржевого Общества, въ присутствіи представителей Гор. Общ. У-нія и др. разсматривался вносимый въ Государственный Совѣтъ проектъ министерства вн. д. (?) объ обложеніи въ пользу города грузовъ, привозимыхъ въ Москву по желѣзнымъ дорогамъ и вывозимыхъ изъ нея. Этотъ особый сборъ вводится по ходатайству Гор. У-нія

*) См. „О городскихъ налогахъ въ Москвѣ“, 1878 г. стр. 131.

въ пользу городской кассы и долженъ дать около 800.000 р. Ходатайство это было вызвано тѣмъ, что у города недоставало средствъ для исполненія существенныхъ предпріятій по городскому благоустройству, прежде всего по возстановленію разрушенныхъ мостовыхъ (см. выше ст. 6). Благоустроиться надо, а средствъ нѣтъ; слѣдовательно, проси о введеніи новаго налога, безъ всякаго соображенія о соотвѣтствіи его съ другими существующими сборами и налогами по распредѣленіи послѣднихъ въ массѣ городского населенія. Многіе, и въ томъ числѣ городской голова, были „противъ этого обложенія"; но „прошу васъ, говорилъ въ этомъ засѣданіи г. Гучковъ, согласиться на введеніе его въ силу крайней необходимости и нужды города въ новыхъ источникахъ доходовъ". Не согласится собраніе на это новое обложеніе, и Москва надолго останется безъ мостовыхъ — такова неопровержимость аргумента У-нія.

Здѣсь не мѣсто входить въ разборъ существующихъ донынѣ городскихъ сборовъ и налоговъ; но несомнѣнно, что несоотвѣтствіе ихъ между собою и неравномѣрность обложенія городскихъ жителей, изъ которыхъ громадное число освобождено отъ всякаго прямого налога, составляетъ такой коренной недостатокъ господствующей „безсистемности" обложенія, который долѣе терпимъ быть не долженъ. Предстоящее преобразованіе Гор. Самоуправленія должно на первыхъ же порахъ побудить Городское Общество приняться честно и праведно за разработку этого вопроса и установленіе общихъ типовъ для его правильнаго разрѣшенія, — но не такъ, какъ до сихъ поръ происходила въ Думѣ эта трудная работа. Вотъ краткій очеркъ этого направленія дѣятельности Московскаго Гор. Управленія по этому отдѣлу обществен-

*) См. „Доклады (думской комиссіи) о пересмотрѣ городскихъ сборовъ, существующихъ въ Москвѣ на основаніи *мѣстныхъ* Положеній". Стр. 1—2. 1875 г.

наго хозяйства. Примѣръ того, какъ не слѣдовало бы вести это дѣло.

На другой же годъ по введеніи перваго Общ. Пол. 1862 года, бывшею Общею Думою были удостовѣрены: полная неопредѣленность городскихъ налоговъ, сборовъ и „акцизовъ“ (неправильное въ то время наименованіе сборовъ) и крайняя неравномѣрность ихъ распредѣленія между плательщиками. Болѣе 40 лѣтъ тому назадъ Дума сознавала необходимость исправленія такихъ недостатковъ общественнаго строя, донынѣ существующихъ еще въ большей степени, о которыхъ теперь никто и не помышляетъ при болѣе широкихъ правахъ самоуправленія. По мнѣнію тогдашней Думы, эта неопредѣленность и неравномѣрность происходили отъ того, что Гор. Управленіе не имѣло ни одного полнаго Положенія, въ которомъ бы систематически были изложены и точно опредѣлены городскіе сборы. Напротивъ, Гор. Управленіе имѣло въ то время болѣе 20-ти отдѣльныхъ Положеній (изданныхъ между 1813 и 1869 гг.). И ни одно изъ нихъ, установляя въ пользу города отдѣльные сборы и акцизы, не касалось предыдущихъ уставовъ, не сообразовалось съ ними: всѣ эти Положенія, въ разное время и на разныхъ основаніяхъ изданныя, дѣйствовали въ одно время *). Въ то время одинъ изъ гласныхъ высчиталъ, что „въ 50-тилѣтній періодъ времени въ Москвѣ установлено было подъ разными наименованіями болѣе 30 городскихъ сборовъ и акцизовъ“, совсѣмъ не согласованныхъ другъ съ другомъ. На первый планъ были выставлены тогда налоги и сборы съ торговли и промышленности, и тогдашній городской голова князь Щербатовъ въ своемъ отчетѣ за 6 лѣтъ своего управленія совершенно справедливо замѣтилъ, что эти сборы „представляли самый непостоянный, измѣнчивый источникъ городскихъ доходовъ“, при чемъ объяснялъ, что одна изъ причинъ такого явленія заключалась въ прямой зависимости обществен-

ныхъ сборовъ отъ размѣра налоговъ казенныхъ, къ которымъ они пріурочивались.

Сначала Общая Дума очень горячо принялась за пересмотръ городскихъ сборовъ, такъ что уже въ 1864 г. была образована особая комиссія „о пересмотрѣ всѣхъ городскихъ налоговъ и акцизовъ", и въ нее были переданы уже оконченные доклады двухъ еще ранѣе того образованныхъ комиссій по тепловому и извозчичьему налогамъ. Къ сожалѣнію, эта горячность скоро остыла и общая комиссія не исполнила возложеннаго на нее порученія. Не коснувшись ни одной изъ возложенныхъ на нее работъ, она не возвратила даже всѣхъ препровожденныхъ ей матеріаловъ, и, такимъ образомъ, благое намѣреніе бывшей Общей Думы осталось безъ осуществленія.

Существенный толчокъ этому крупному, долго заваляившемуся дѣлу былъ данъ Гор. Пол. 1870 г. По Высочайше утвержденному 20 іюня 1872 г. мнѣнію Государств. Совѣта (пун. IV, 4) и ст. 27 „Правила о примѣненіи Гор. Пол. 1870 г. къ столицамъ и г. Одессѣ", за этими городами были сохранены мѣстные налоги и сборы въ теченіе трехъ лѣтъ, съ тѣмъ, чтобы по истеченіи этого срока Думы составили свои соображенія „объ отмѣнѣ существующихъ въ нихъ, по мѣстнымъ положеніямъ, и оставляемыхъ на первое время сборовъ, или же объясненіе причинъ, по коимъ таковая отмѣна нѣкоторыхъ изъ сихъ сборовъ была бы по мѣстнымъ обстоятельствамъ несвоевременною". Эти соображенія Думъ подлежали утвержденію въ законодательномъ порядкѣ. Трехлѣтній срокъ истекалъ въ 1874 г., и 6-го марта 1875 г. была образована новая комиссія—„о пересмотрѣ городскихъ сборовъ, существующихъ въ Москвѣ на основаніи мѣстныхъ положеній". Работа этой комиссіи привела къ нѣкоторымъ положительнымъ результатамъ. Но все-таки она оказалась недостаточною въ томъ отношеніи, что коснулась только небольшой части общаго числа сборовъ и не могла вполнѣ выяснить существенный вопросъ

о справедливости и равномѣрности обложенія. Послѣ 1876 г. много разъ поднимался тотъ же вопросъ какъ при разсмотрѣніи городскихъ смѣтъ, такъ и по другимъ частнымъ поводамъ, но ни къ какому опредѣленному выводу не приводилъ. Очень важнымъ моментомъ въ исторіи городского обложенія въ Москвѣ было признаніе за городомъ права „ходатайствовать установленнымъ порядкомъ о введеніи въ пользу города сбора съ квартиръ и жилыхъ помѣщеній", изложенное въ ст. 135-й Гор. Пол. 1870 г. Въ 70-хъ годахъ установленіе городского квартирнаго налога было настолько популярно, въ видахъ привлеченія къ городскимъ налогамъ массы привиллегированныхъ лицъ, не платившихъ никакихъ налоговъ, что Дума не пожалѣла даже назначить особую сумму на вознагражденіе за разработку огромнаго матеріала, содержавшагося въ оцѣночныхъ вѣдомостяхъ Управленія, и на составленіе проекта Положенія о квартирномъ налогѣ, съ тѣмъ чтобы этотъ проектъ непосредственно былъ разсмотрѣнъ Думою. Докладъ о квартирномъ налогѣ былъ составленъ еще въ 1878 г., но въ видѣ личнаго налога, при чемъ размѣръ квартирной платы служилъ только показателемъ благосостоянія плательщика. Но докладу не посчастливилось въ Думѣ: по настоянію нѣкоторыхъ гласныхъ онъ былъ зачѣмъ-то переданъ другой комиссіи, состоявшей изъ лицъ купеческаго званія, которая отнеслась къ нему несочувственно, и Дума приговоромъ 19 сентября 1878 г. признала введеніе его *несвоевременнымъ* (?), хотя и не привела никакихъ доказательствъ этой несвоевременности. Съ тѣхъ поръ Дума какъ бы отвернулась отъ общаго вопроса о справедливости и равномѣрности обложенія, и забота о немъ не только была оставлена, но при продолжавшемся въ послѣдующіе годы разсмотрѣніи мѣстныхъ сборовъ (1878—1879 гг.) съ извозчиковъ, лошадей и экипажей частныхъ лицъ, огородниковъ, разносчиковъ, адресномъ сборѣ и пр. (1882, 1883 и 1884 гг.), Дума въ 1885 г., установляя 3%-ный

сборъ взамѣнъ теплового сбора, сама еще болѣе усилила прежде существовавшую несправедливость и неравномѣрность обложенія. Наконецъ, когда въ 1886 г. состоялось постановленіе Думы объ изданіи общаго свода городскихъ доходовъ и расходовъ, въ ознаменованіе перваго 25-тилѣтія дѣятельности Гор. Управленія *), то составитель настоящаго „Проекта" принялъ на себя, между прочимъ, составленіе для этого изданія общаго обзора городскихъ доходовъ и расходовъ; но эта работа въ то время исполнена не была.

Въ такомъ же положеніи находится и теперь вопросъ о разсмотрѣніи городскихъ налоговъ и сборовъ во всей ихъ совокупности, на основаніи общихъ началъ справедливости и равномѣрности обложенія. Ни той, ни другой до сихъ поръ не существуетъ, какъ не существовало и 40 лѣтъ тому назадъ, когда въ первый разъ было выдвинуто это дѣло бывшею Общею Думою. Если въ то время это учрежденіе, долженствовавшее представлять собою все московское Городское Общество,—учрежденіе въ высшей степени слабое, зависимое и не располагавшее внутренними силами и способностями для исполненія своихъ самыхъ разумныхъ требованій и предначертаній, на первыхъ же порахъ своей дѣятельности сознало, однако, одинъ изъ самыхъ коренныхъ недостатковъ ввѣреннаго ему управленія, то не представляется ли безусловно справедливымъ ожидать и даже требовать отъ того же учрежденія, преобразуемаго нынѣ на широкихъ основахъ права, справедливости и свободы, непремѣннаго исполненія того же долга? Въ теченіе прожитыхъ городскимъ Самоуправленіемъ слишкомъ 40 лѣтъ получился такой огромный запасъ опыта, знаній и фактическихъ матеріаловъ, что предстоящей преобразованной Думѣ работа не должна представляться такой неодолимой, какой она оказывалась прежде.

*) См. „Обществ. хозяйство гор. М. въ 1863—1887 гг.". Часть I. Вып. 1. Предисловіе.

Оцѣночный сборъ съ недвижимыхъ имуществъ—одинъ изъ старѣйшихъ городскихъ налоговъ, а по своимъ размѣрамъ и значенію въ общемъ городскомъ бюджетѣ занимаетъ первенствующее положеніе: по смѣтѣ 1905 г. онъ былъ опредѣленъ въ 5.591.000 руб. (вмѣстѣ со штрафными 89.000 р. за несвоевременную уплату налога) изъ 21.729.414 р. 87 к. общей суммы доходовъ, а это составитъ 25% всего бюджета. Вполнѣ естественно, что въ виду такого первенствующаго значенія налога, въ обоихъ Гор. Пол-яхъ (ст. 129—131 Гор. Пол. 1870 г. и ст. 127—130 Гор. Пол. 1892 г.) обращено особое вниманіе на оцѣночный сборъ, дабы стѣснить Гор. У-нія въ ихъ распоряженіяхъ такимъ обильнымъ источникомъ городскихъ доходовъ. Въ этихъ законахъ не только поименованы имущества, которыя должны быть свободны отъ обложенія, но и указаны способы и сроки взиманія сбора и даже сроки взысканія недоимокъ и пеней. Но скрытыя опасенія правительства о возможности обложанія недвижимыхъ имуществъ этимъ налогомъ не имѣютъ достаточныхъ основаній, такъ какъ Городскія Думы, вообще утверждающія оцѣнку имущества и установляющія ежегодно размѣръ обложенія, обыкновенно сами избѣгаютъ возвышать то и другое и прибѣгали къ этому возвышенію лишь въ рѣдчайшихъ случаяхъ, потому что члены-домовладѣльцы, образующіе главное ядро городскихъ собраній, первые сдѣлались бы жертвою такого усиленнаго обложенія. На этомъ основаніи вообще всѣ установленныя законами 1870 и 1892 гг. подробныя правила о взиманіи оцѣночнаго сбора, въ особенности въ виду предоставленія Думѣ широкихъ правъ самоуправленія, должны быть отмѣнены, а потому ни одно изъ этихъ постановленій не введено въ настоящій „Проектъ", въ предположеніи, что преобразованная Дума сама легко справится съ этимъ дѣломъ, не нарушая справедливости въ обложеніи сборомъ.

Къ такому заключенію составителя „Проекта“ приводитъ еще то важное соображеніе, что самый сборъ въ его настоящемъ видѣ и организаціи не представляется настолько справедливымъ и не подлежащимъ преобразованію, какъ думаетъ Гор. Управленіе Москвы, которое вполнѣ довольствуется тѣми значительными суммами, которыя доставляются ему оцѣночнымъ сборомъ. По издавна утвержденнымъ правиламъ, доходность съ недвижимыхъ имуществъ опредѣляется особо избираемою оцѣночною комиссіею путемъ личнаго осмотра оцѣниваемыхъ имуществъ. Хотя въ руководство комиссіи и дана особая, очень подробная „Инструкція“ для оцѣнки имуществъ и опредѣленія ихъ доходности, однако, назначеніе вычетовъ на расходы по имуществамъ и, опредѣленіе чистаго дохода, съ которыхъ Думою опредѣляется размѣръ налога, въ очень значительной степени зависятъ отъ личныхъ усмотрѣній оцѣнщиковъ, которые обыкновенно въ практическомъ отношеніи почти не подлежатъ никакому контролю. По крайней мѣрѣ, въ теченіе десятковъ лѣтъ такихъ случаевъ подробнаго разсмотрѣнія жалобъ почти не бывало, ибо онѣ могутъ быть всегда легко улажены взаимнымъ соглашеніемъ съ владѣльцами имущества, которому „Инструкція“ предоставляетъ большія удобства. Да не подумаютъ читатели, что составитель „Проекта“ выступилъ здѣсь съ какимъ-нибудь скрытымъ желаніемъ осудить оцѣночныя комиссіи въ неправдѣ или неисполненіи ими принятыхъ на себя обязанностей. Нѣтъ, онъ далекъ отъ такого непохвальнаго желанія. Все сказанное ведетъ только къ тому, чтобы въ самыхъ краткихъ чертахъ представить здѣсь несоотвѣтствіе дѣлу существующей и сотнями лѣтъ освященной Думою организаціи этого предпріятія. При ближайшемъ разсмотрѣніи стародавней „Инструкціи“ нельзя не придти къ тому общему заключенію, что и она должна быть сплошь пересмотрѣна, да и самыя основанія оцѣночнаго сбора измѣнены, о чемъ и должна

крѣпко подумать преобразованная Дума. Столь выдающееся значеніе въ московскомъ городскомъ бюджетѣ оцѣночнаго сбора еще болѣе должно побудить Гор. У-ніе пересмотрѣть основанія его взиманія и практическія условія давно устарѣвшей „Инструкціи".

Бюджетное право, то-есть право самостоятельнаго составленія ежегодныхъ смѣтъ и право употребленія городскихъ средствъ, согласно съ составленными предположеніями, на предметы общественной надобности, составляетъ существенное условіе общественнаго самоуправленія. Бюджетное право, — это коренная основа общественной самодѣятельности, а городскія смѣты и отчеты — важнѣйшіе документы, отражающіе въ себѣ, какъ въ зеркалѣ, эту самодѣятельность. Правильное распредѣленіе числовыхъ показаній по установленнымъ общимъ и частнымъ раздѣламъ и параграфамъ смѣтъ и отчетовъ, соотвѣтственно отдѣльнымъ предметамъ общественнаго хозяйства, ясность и точность исчисленій по каждому изъ нихъ въ отдѣльности—составляютъ главныя достоинства этихъ документовъ. Но достигнуть этихъ достоинствъ, какъ показалъ многолѣтній опытъ Московской Городской Думы всѣхъ составовъ, нелегко. Правда, преобразованіе 1870 г. предоставило городскому Обществу, сравнительно съ прежнимъ, довольно широкое пользованіе бюджетнымъ правомъ (ст. 147 Гор. Пол. 1870 г.); но Дума, къ сожалѣнію, не сознавала высокаго значенія этого права и болѣе чѣмъ равнодушно относилась къ частнымъ попыткамъ отдѣльныхъ гласныхъ ввести порядокъ въ это первостепенной важности дѣло. Такъ, въ теченіе 1877—1881 гг. были представлены въ Думу четыре подробныя записки о порядкѣ составленія ежегодныхъ смѣтъ и отчетовъ и о городскомъ счетоводствѣ. По частнымъ рѣшеніямъ эти записки переносились изъ одной комиссіи въ другую и ни въ одной изъ нихъ не удостоились разсмотрѣнія. А въ 1891 г. одна изъ частныхъ записокъ, представленная въ Думу, городскимъ

головой даже не была допущена до обсужденія, не какъ нужная кабинетная работа, только отвлекающая вниманіе гласныхъ отъ исполненія ихъ прямыхъ обязанностей по очереднымъ дѣламъ; она была просто, при молчаливомъ согласіи Думы, отброшена въ сторону. Вообще, составленію городскихъ смѣтъ въ Думѣ не счастливилось, и достойно вниманія, что послѣ преобразованія 1870 года городскіе смѣты и отчеты въ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ частяхъ своихъ даже проиграли въ ясности и точности изображенія: эти документы ежегодно то и дѣло измѣнялись, передѣлывались по волѣ и личнымъ соображеніямъ ихъ составителей, что вносило еще бо́льшую путаницу въ изложеніе бюджетныхъ данныхъ. Не буду входить здѣсь въ разборъ этого серьезнаго дѣла и изображать безпрестанныя превращенія, которымъ подвергались городскія смѣты, а съ ними и отчеты въ теченіе 20 слишкомъ лѣтъ, пока дѣйствовало Гор. Пол. 1870 г.—многіе примѣры того, какъ трудно было въ то время пользоваься такими документами приведены въ „Общественномъ Хозяйствѣ г. Москвы 1867 — 1887 гг.“ (Часть I, вып. 1-й, глава пятая), — но тутъ необходимо сопоставить относящіяся къ пользованію бюджетнымъ правомъ постановленія обоихъ Гор. Пол-ній.

По закону 1870 года Дума пользовалась полною самостоятельностью по составленію и окончательному утвержденію городскихъ смѣтъ и отчетовъ (ст. 141 и 147). Что касается до губернатора, то ему было предоставлено только право *наблюденія*: „1) чтобы не установлялись сборы, закономъ не дозволенные, дозволенные же не назначались свыше разрѣшенныхъ закономъ размѣровъ; 2) чтобы не допускалось неуровнительности къ обложенію сборами предметовъ, казнѣ или удѣлу принадлежащихъ, въ сравненіи съ частными лицами, и 3) чтобы назначаемы были необходимыя суммы на удовлетвореніе потребностей, закономъ *обязательно* на городскія средства отнесенныхъ“ (ст. 143). Въ этомъ законѣ

даже и не упомянуто ни о какомъ правѣ администраціи измѣнять, а тѣмъ болѣе возвышать сдѣланныя Думою назначенія; а по ст. 147 городскіе отчеты представлялись губернатору только *для свѣдѣнія*. Гор. П-іемъ 1892 г. введены значительныя ограниченія бюджетнаго права городовъ. Такъ, въ ст. 140 этого закона въ очень краткихъ словахъ постановлено: „При взиманіи городскихъ сборовъ и производства расходовъ городскихъ суммъ въ руководство принимается смѣта". Но къ этому лаконическому предписанію прибавлено примѣчаніе: „правила о составленіи, разсмотрѣніи и исправленіи городскихъ смѣтъ и отчетовъ по исполненію таковыхъ смѣтъ, при семъ прилагаются". Эти правила состоятъ изъ 26 отдѣльныхъ статей, заключающихъ въ себѣ нетолько обязательныя для исполненія по многимъ частнымъ подробностямъ дѣла предписаніямъ, но даже и формы городского счетоводства (пун. 26). Выдающееся значеніе получаетъ здѣсь ст. 14 „Правилъ", которыми постановлено: Губернское по городскимъ дѣламъ Присутствіе, руководствуясь предложеніемъ губернатора и „признавъ необходимымъ измѣнить смѣтныя исчисленія и раскладки, хотя-бы съ увеличеніемъ предположенныхъ *по смѣтѣ доходовъ и расходовъ*, исправляетъ смѣту, которая засимъ предлагается губернаторомъ Думѣ къ исполненію, съ указаніемъ основаній, вызвавшихъ измѣненіе смѣты". Правда, Дума имѣетъ право обжаловать такое распоряженіе. Но, во-первыхъ, слишкомъ длительный порядокъ разсмотрѣнія этихъ жалобъ, до крайности стѣсняетъ Городское Управленіе въ практическомъ исполненіи первоначально составленныхъ имъ предположеній, а во-вторыхъ, на основаніи стт. 84—88 Гор. Пол—нія онъ „не гарантируетъ охраны интересовъ Общественнаго Самоуправленія, такъ какъ разрѣшеніе этихъ пререканій и жалобъ Гор. Думъ производится не Правительствующимъ Сенатомъ, а высшими администра-

тивными учрежденіями" *), при чемъ воззрѣнія и усмотрѣнія министра внутреннихъ дѣлъ имѣютъ рѣшающее значеніе.

Само собою разумѣется, что при дѣйствіи такихъ ограничительныхъ правилъ бюджетное право города стѣсняется до крайнихъ предѣловъ, а Общественное Самоуправленіе теряетъ всякій смыслъ и значеніе.

Нужно ли прибавлять, что съ преобразованіемъ Гор. У-нія на основаніи всеобщаго избирательнаго права долженъ быть положенъ конецъ такому порядку?

Въ заключеніе одно необходимое замѣчаніе. Коренной недостатокъ Московскаго Городского Управленія, дающій себя чувствовать по всѣмъ частямъ общественнаго дѣла, заключается въ отсутствіи дѣлового контроля. Правда, еще въ 60-хъ годахъ въ штатѣ служащихъ числился такъ называемый контролеръ, имѣвшій даже одного помощника. Но обязанности этого чиновника состояли въ томъ, что онъ повѣрялъ передававшіеся ему разные документы, записи, шнуровыя книги по разнымъ частямъ Управленія и повѣрялъ, подсчитывалъ итоги. Простая, значитъ, ариѳметика, въ которой, въ особенности по сложенію цифръ, такой контролеръ былъ силенъ. Такая же по большей части праздная работа продолжалась и послѣ, въ 70-хъ годахъ, и все въ томъ же видѣ. Насколько тогдашній контроль былъ празднымъ учрежденіемъ, видно изъ того, что избранный въ 1882 году городскимъ головою Б. Н. Чичеринъ въ своей вступительной рѣчи въ Думѣ обращался къ ней съ такими требованіями: „полный всесторонній, вникающій во всѣ подробности контроль", „ежегодныя подробныя ревизіи всего городского управленія"... вотъ что признавалъ онъ безусловно необходимымъ для правильнаго хода городского дѣла и о чемъ онъ просилъ

*) См. „Городское Самоуправленіе. Очерки и опыты", Д. Д. Силина 1901 г., стр. 237.

Думу. Но, подчеркивая слова городского головы, пишущему эти строки пришлось обратиться къ нему съ такими словами: „Пошли вамъ Богъ въ достиженіи этой благой цѣли! Но я — да простится мнѣ мое невѣріе! — не почерпаю въ 19-лѣтней дѣятельности Городской Думы достаточной увѣренности въ томъ, чтобы эта большая, сложная, но благотворная работа оказалась ей по силамъ; по крайней мѣрѣ до сихъ поръ Дума не обнаружила ни достаточной подготовки, ни даже охоты къ такому труду". *) И что же? Съ тѣхъ поръ избранъ уже пятый городской голова, а дѣло остается все въ томъ же положеніи. Спѣшу, однако, оговориться: контроля и теперь нѣтъ, — зато за цѣлый рядъ годовъ производятся комиссіями изъ гласныхъ, такъ называемыя, ревизіи, заключающіяся въ свѣркѣ съ документами отчетныхъ цифръ и врядъ ли приносящія дѣлу какую-нибудь пользу, такъ какъ онѣ скользитъ по поверхности, не проникая въ его существо. Да и дѣйствующій теперь законъ не даетъ имъ значенія, а ст. 101 Гор. Пол. 1892 г. предоставила производство ревизій Управы и другихъ исполнительныхъ органовъ Общ. У-нія губернатору. Что же касается до городского контроля, то онъ существуетъ и теперь, и даже въ расширенномъ видѣ, ибо въ штатѣ Управы существуетъ: главный контролеръ и, просто контролеръ, а при немъ два старшихъ и два младшихъ помощника. Настолько, значитъ, расширялась работа контроля. Но онъ попрежнему состоитъ въ зависимости отъ того самаго учрежденія, которое долженъ контролировать. Какая несообразность! Что контроль „полный, всесторонній, вникающій во всѣ подробности" безусловно необходимъ, въ этомъ не можетъ быть ни малѣйшаго сомнѣнія. Но такой контроль изъ выборныхъ лицъ долженъ состоять при Думѣ, какъ высшемъ

*) См. мое „Открытое письмо" гор. головѣ 1882 года въ „Опытахъ," ч. II, ст. 262.

распорядительномъ учрежденіи, пользоваться полною широтою правъ по отношенію къ контролируемымъ исполнительнымъ органамъ Управленія и занимать настолько независимое положеніе, чтобы въ случаѣ преступленій по должности отвѣтствовать только по суду. Въ этомъ отношеніи небезполезно было бы возстановить ст. 161 Гор. Пол. 1870 г. приблизизительно въ такомъ видѣ: „Выборныя лица, служащія въ Московскомъ Гор. Общ. У-ніи, по отдѣлу контроля, въ случаѣ преступленій по должности, подлежатъ наказаніямъ, установленнымъ въ такихъ-то статьяхъ устава уголовнаго". Только такой независимый контроль соотвѣтствовалъ бы значенію и достоинству преобразователей Городской Думы.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Объ учрежденіяхъ Городского Общественнаго Управленія.

14. Городское Общественное Управленіе состоитъ изъ слѣдующихъ трехъ учрежденій: 1. Избирательныхъ Собраній; 2. Городской Думы, и 3. Городской Управы.

(Ст. 15 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 21 Гор. Пол. 1892 г.).

Здѣсь перечислены только три главныя учрежденія и опущены избираемыя или назначаемыя второстепенныя учрежденія по разнымъ предметамъ Управленія какъ совѣщательнаго, такъ и исполнительнаго характера.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Избирательныя Собранія и выборы.

15. Городскія Избирательныя Собранія, состоящія изъ всѣхъ лицъ, имѣющихъ право члена на выборахъ, образуются черезъ каждые три года какъ для избранія гласныхъ Городской Думы, такъ и для совѣщанія избирателей по дѣламъ городскихъ выборовъ вообще. Число избирательныхъ участковъ, соотвѣтственно числу жителей въ каждомъ изъ нихъ во время созванія Собраній, опредѣляется Думою.—Избирательныя Собранія дѣйствуютъ подъ руководствомъ избираемыхъ ими изъ среды своей предсѣдателей.

(Ст. 16 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 23 Гор. Пол. 1892 г.).

По Гор. Пол. 1870 г. Избирательныя Собранія составлялись „единственно для избранія гласныхъ Городской Думы чрезъ каждые четыре года", при чемъ въ особой статьѣ (40) оговорено, что онѣ „не имѣютъ права давать избраннымъ гласнымъ никакихъ порученій". И точно, на такихъ Собраніяхъ никакого обсужденія, никакихъ ни о чемъ совѣщаній и не происходило. А нынѣ дѣйствующее Гор. Пол. даже исключило Избирательныя Собранія изъ числа городскихъ учрежденій: въ ст. 21 они пройдены молчаніемъ. Несомнѣнно, что въ то время правительство, преобразуя Гор. У-нія на новый ладъ, подъ предлогомъ исправленія обнаруженныхъ несовершенствъ въ городовомъ дѣлѣ, старалось лишить Избирательныя Собранія всякого внутренняго значенія, ибо въ нихъ оно, можетъ быть и справедливо, опасалось встрѣтить въ будущемъ поприще для выборной агитаціи, мо-

гущей противодѣйствовать его главнымъ заботамъ—сохранить въ своихъ рукахъ полноту власти надъ общественнымъ дѣломъ городовъ. Весьма естественно, что подъ наименованіемъ Избирательныхъ Собраній разумѣлись просто мѣста, въ которыя созывались избиратели лишь для того, чтобы разложить по баллотировочнымъ ящикамъ свои шары.

Совершенно неожиданно въ концѣ 1904 г., передъ обновленіемъ личнаго состава Городской Думы, сдѣланъ былъ, съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, первый опытъ „предварительныхъ Собраній *для совѣщанія о кандидатахъ въ гласные*",—Собраній, имѣющихъ несомнѣнно большую важность въ агитаціи общественныхъ учрежденій въ Москвѣ. Эти Собранія были раздѣлены по VI отдѣльнымъ участкамъ Москвы, при чемъ предсѣдатели совѣщаній были приглашены городскимъ головою изъ лицъ, имѣвшихъ право голоса на выборахъ. Во то время число избирателей опредѣлилось въ 8.815, а по участкамъ—отъ 1.275 до 1.639, или въ среднемъ до 1.470 на каждый участокъ. На этихъ Собраніяхъ избиратели первый разъ получили возможность не только сознательно отнестись къ кандидатамъ, намѣченнымъ въ гласные будущей Думы, но и войти въ объясненія нѣкоторыхъ важнѣйшихъ задачъ городского хозяйства, что представлялось, безъ сомнѣнія, особенно полезнымъ для лицъ, въ первый разъ переступавшихъ порогъ Городской Думы. Такія объясненія, даваемыя въ извѣстномъ, желательномъ для успѣшнаго хода общественныхъ дѣлъ направленіи, могли получить для такихъ лицъ значеніе избирательныхъ программъ.

Само собою разумѣется, что Избирательныя Собранія по участкамъ велись различно, смотря по личному составу избирателей, и, главное, смотря по воззрѣніямъ и личнымъ характерамъ ихъ предсѣдателей. Такъ, въ нѣкоторыхъ участкахъ совѣщанія происходили въ присутствіи представителей печати и сторонней публики, по-

лучившей возможность познакомиться съ порядками и условіями избранія городскихъ представителей въ Думу, и, конечно, заинтересоваться ходомъ общественныхъ совѣщаній. Составленіе избирательныхъ программъ не всѣми Собраніями было принято одинаково доброжелательно, а въ одномъ участкѣ оно было даже отвергуто, какъ „совершенно излишнее"; въ трехъ участкахъ представленіе такихъ программъ было „признано желательнымъ, но необязательнымъ для каждаго кандидата въ гласные: никто не можетъ быть лишенъ права высказать свою программу дѣятельности, но обязать дѣлать это нельзя"*).

Благодаря достигнутому въ послѣднихъ Избирательныхъ Собраніяхъ нѣкоторому объединенію избирателей, самые результаты выборовъ въ гласные вообще оказались благопріятнѣе прежнихъ: хотя и „въ новой Думѣ преобладаніе осталось за представителями торгово-промышленнаго класса (56%)", что и весьма естественно въ такомъ городѣ, какъ Москва, представляющемъ центръ торгово-промышленной жизни Россіи—„но въ общемъ увеличилось число интеллигентныхъ гласныхъ. Выборъ хотя и небольшого числа новыхъ просвѣщенныхъ гласныхъ нашелъ оправданіе въ томъ общественномъ движеніи, которое сказалось въ прошломъ году въ средѣ Думы въ пользу освободительнаго движенія въ Россіи, хотя это направленіе, подъ вліяніемъ правительственной реакціи, быстро измѣнилось въ противоположную сторону".

Какъ бы то ни было, но въ будущемъ Избирательныя Собранія, какъ первая ступень къ мѣстному народному представительству, должны получить большое значеніе. Что касается до установленія правилъ—какъ и въ какомъ видѣ должны быть устроены эти учрежденія, то оно должно быть вполнѣ предоставлено Думѣ. Въ самомъ

*) Подробности послѣднихъ Избирательныхъ Собраній изложены въ обстоятельной статьѣ г. В. Массальскаго: „Московскія Гор. Избир. Собранія въ 1904 г."—въ „Извѣстіяхъ Моск. Гор. Думы", февраль 1905 г.

же Гор. Пол. могло бы быть оговорено лишь одно требованіе—чтобы Собранія происходили подъ предсѣдательствомъ избираемыхъ изъ ихъ же среды предсѣдателей. Такое требованіе представляется справедливымъ ради устраненія нерѣдко сказывающихся со стороны городского головы попытокъ, какъ это повторяется и въ настоящее время, сохранить за собою личное вліяніе на ходъ выборной агитаціи.

16. Всякій городской обыватель и всякая городская обывательница, къ какому бы состоянію, національности и вѣроисповѣданію они ни принадлежали, имѣютъ право участвовать въ выборахъ и быть избранными въ гласные Городской Думы, если они — русскіе подданные, достигли 21-лѣтняго возраста, проживали въ Москвѣ не менѣе одного года до производства выборовъ и не подвергаются дѣйствію ст. 17 настоящаго „Положенія".

(Ст. 17 Гор. Пол. 1870 г. —Ст. 24 Гор. Пол. 1892 г.)

Въ этой статьѣ настоящаго „Проекта" въ первый разъ введено избирательное право женщинъ. Доказывать справедливость такого нововведенія, съ общей точки зрѣнія, было бы излишне — оно ясно само по себѣ, и всякое возраженіе противъ него по существу можетъ опираться развѣ только на устарѣлый предразсудокъ. Вообще, въ послѣднія 25—30 лѣтъ такъ называемый „женскій вопросъ" сдѣлалъ огромные успѣхи. Если въ настоящее время во главѣ очень многихъ учебныхъ, благотворительныхъ и иныхъ общественныхъ учрежденій, съ весьма сложнымъ хозяйствомъ и устройствомъ и не лишенныхъ важныхъ общественно-политическихъ задачъ, если во главѣ крупныхъ товариществъ, комитетовъ и громадныхъ по своему общественному значенію торгово-промышленныхъ предпріятій, держащихъ въ рукахъ своихъ

одинъ изъ выдающихся вопросовъ государственной жизни, рабочій вопросъ — если въ настоящее время во главѣ подобныхъ предпріятій стоятъ женщины, свободно справляющіяся съ этимъ сложнымъ и труднымъ дѣломъ, то не представляется основательнымъ отвергать справедливость и пользу участія женщины въ такомъ дѣлѣ, какъ городское хозяйство и управленіе. Женщины, работая гласными Думы, сумѣли бы доказать свою полную правоспособность къ тому и другому. Во всякомъ случаѣ въ исторіи Московскаго Городского Самоуправленія найдется много доказательствъ, что исключительность права мужчины въ завѣдываніи общественными дѣлами столицы въ дѣйствительности не находила себѣ достаточнаго оправданія. Конституціонно-демократическая партія въ своей первоначальной программѣ, хотя и допустила избраніе народныхъ представителей, „безъ различія вѣроисповѣданія, національности и *пола*“ (ст. 14), однако прибавила къ этой статьѣ примѣчаніе, которымъ постановила, что по вопросу *о немедленномъ* распространеніи избирательнаго права на женщинъ рѣшеніе партіи не должно считаться обязательнымъ для меньшинства несогласнаго съ этимъ рѣшеніемъ. Однако въ прошломъ году настойчивыя требованія женщинъ заставили на второмъ съѣздѣ этой партіи распахнуть для нихъ широко двери въ Государственную Думу. Въ виду такого рѣшенія вопроса, женщинамъ должно быть тѣмъ болѣе представлено полное право избранія и въ учрежденія Общественнаго Самоуправленія. Съ другой стороны, самые сильные противники правъ женщины на участіе въ общественныхъ и государственныхъ дѣлахъ не сочтутъ справедливымъ отрицать, что женщины, допущенныя въ составъ Городской Думы, пріобрѣли бы въ недолгое время своей общественной службы достаточный опытъ и привычку въ обсужденіи общественныхъ дѣлъ въ Собраніяхъ, дабы съ честью занять потомъ ря-

домъ съ мужчинами подобающее мѣсто въ Народномъ Представительствѣ.

Существенная сторона въ вопросѣ о городскомъ избирательномъ правѣ заключается въ слѣдующемъ: признается ли это право принадлежащимъ всѣмъ совершеннолѣтнимъ горожанамъ и горожанкамъ, или оно должно быть пріурочено къ какому-нибудь цензу? Наше законодательство первоначально держалось строго на почвѣ чисто сословнаго представительства. Таково было старѣйшее „Положеніе объ Общественномъ Управленіи" Москвы 20 марта 1862 г., хотя введенное имъ сословное устройство Думы въ практическомъ отношеніи стояло далеко впереди чаяній нынѣшнихъ сторонниковъ сословныхъ монополій и привилегій. Оно призывало въ Городскую Общую Думу представителей отъ всѣхъ 5-ти городскихъ сословій—потомственныхъ дворянъ, личныхъ дворянъ и потомственныхъ гражданъ, купцовъ, мѣщанъ и ремесленниковъ (отъ двухъ послѣднихъ многочисленныхъ слоевъ городского населенія представителей въ Думѣ нѣтъ)—*поровну*, по 35-ти гласныхъ отъ каждаго сословія. А потому ни одно изъ нихъ фактически не могло получить въ Думѣ преобладанія. Добрая сторона этого стародавняго устройства заключалась въ томъ, что представители сословій, являясь въ Думу, оставляли за ея порогомъ свои сословные счеты и частные интересы: городскія сословія, если можно такъ выразиться, перетирались, шлифовались другъ о друга, и въ результатѣ изъ совмѣстной работы, и соподчиненія вышло то, что тогдашняя Дума (1863—1872 г.) изъ всесословнаго учрежденія постепенно выработалась въ учрежденіе безсословное — на глазахъ города совершилось тогда благотворное сліяніе сословій, по крайней мѣрѣ въ дѣлѣ городового устроенія, безъ котораго немыслимо никакое развитіе общественнаго дѣла. Но то же „Положеніе"

1862 г. ввело въ то время, кромѣ сословности еще и имущественный цензъ, заключавшійся во владѣніи недвижимымъ имуществомъ, въ денежномъ капиталѣ и товарахъ, приносившихъ годовой доходъ не менѣе 100 р. (ст. 41).

Гор. Пол. 1870 г., отвергнувъ сословное представительство, сохранило въ полной силѣ имущественный цензъ, въ видѣ владѣнія недвижимымъ имуществомъ, подлежавшимъ городскому оцѣночному сбору, или въ видѣ уплаты торгово-промышленныхъ сборовъ (ст. 17) и, руководствуясь прусскими порядками, ввело совсѣмъ непригодную систему трехразрядныхъ выборовъ. Съ этихъ поръ въ Московской Городской Думѣ стало чувствоваться преобладаніе торговаго, купеческаго сословія и она замѣтно становилась односословною, хотя и при участіи мелкихъ представителей торгово-промышленныхъ предпріятій.

Наконецъ, нынѣ дѣйствующее Гор. Пол. 1892 г. стѣснило право голоса на городскихъ выборахъ еще болѣе тѣмъ, что имущественный цензъ былъ повышенъ и опредѣленъ для обѣихъ столицъ „не менѣе 3000 р.“, а для торгово-промышленнаго класса потребовало выправки торговыхъ свидѣтельствъ только по 1-й гильдіи. Такимъ образомъ по этому закону лишены права выборовъ не только малосостоятельные домовладѣльцы, но и огромная масса торгово-промышленныхъ людей средней и низшей руки. И вотъ съ тѣхъ поръ Московская Городская Дума превратилась въ крупно-купеческое учрежденіе, а недопущеніе въ гласные лицъ, платящихъ квартирный налогъ, еще болѣе стѣснило доступъ въ Городское Собраніе средняго класса людей, по преимуществу носителей образованія. Въ этомъ отношеніи Гор. Пол. 1892 г. далеко отстало даже отъ закона дѣйствовавшаго болѣе 30-ти лѣтъ тому назадъ и призывавшаго въ Общую Думу 70 представителей отъ мѣщанъ и ремесленниковъ, составлявшихъ до 40% всего числа глас-

ныхъ и имѣвшихъ возможность дать въ случаѣ нужды сильный отпоръ представителямъ богатыхъ классовъ, если бы они были склонны постановить рѣшеніе, несогласное съ интересами большинства городского населенія. Теперь неоткуда проявиться такому противодѣйствію.

Въ устройствѣ западно-европейскихъ городовъ преобладаетъ тотъ же имущественный цензъ—одна только Франція въ городскихъ выборахъ держится всеобщаго избирательнаго права. Но и въ городахъ остальной Европы размѣръ имущественнаго ценза сильно колеблется по разнымъ общинамъ, хотя подъ вліяніемъ общаго движенія впередъ городской жизни старый, мѣстами довольно высокій размѣръ ценза, лишавшій огромное число жителей преимущественно изъ рабочаго класса, участіе въ управленіи общественными дѣлами городовъ все понижается и тѣмъ все больше расширяется кругъ полноправныхъ гражданъ. Размѣръ подоходнаго налога, дающій право голоса, уменьшенъ теперь въ Берлинѣ до 1 р. 25 к.; въ Вѣнѣ наименьшій размѣръ ценза доходитъ до 5 фл., или приблизительно до 3 р. 75 к.; но тамъ независимо отъ этого къ участію въ Гор. У-ніи допущены еще граждане „въ силу ихъ профессій и занятій"—лица изъ духовенства, высшіе имперскіе чины, офицеры арміи, адвокаты, врачи, инженеры, профессора, школьные учители,—граждане, образующіе особое Избирательное Собраніе, хотя бы они и не платили установленныхъ сборовъ. Этотъ, такъ сказать, классовый порядокъ соотвѣтствуетъ тамъ и общегосударственному Народному Представительству.

Нѣтъ сомнѣнія, что на этой ступени избирательнаго права остановиться нельзя, и жизнь западно-европейскихъ городовъ сама собою приведетъ ихъ скоро къ полному торжеству принципа всеобщаго избирательнаго права, который ожидаетъ своего осуществленія и у насъ при предстоящемъ переустройствѣ Общественныхъ Упра-

вленій*) .Если бы Городовое Положеніе 1870 г., въ первый разъ положившее хотя и довольно слабыя основы для общественной самодѣятельности, въ теченіе 22 лѣтъ существованія пользовалось дѣйствительнымъ покровительствомъ высшей власти, чего на самомъ дѣлѣ не оказалось, а Городское Общество—довѣріемъ, котораго оно безусловно заслуживало своею энергіей и настойчивостью, проявленными имъ въ управленіи новымъ дѣломъ, то несомнѣнно, городская жизнь въ Россіи явила бы яркія доказательства, что она дожила до пользованія самыми широкими правами Самоуправленія, и введеніе въ основу городового устройства всеобщаго избирательнаго права никому не казалось бы теперь страннымъ, преждевременнымъ. Къ прискорбію, русская городовая жизнь не могла развиваться послѣдовательно, органически,—она двигалась впередъ какими-то скачками, чему болѣе всего содѣйствовали самыя законоположенія и многочисленныя правительственныя распоряженія, то указывавшія дорогу впередъ, то внезапно останавливавшія дѣло на полномъ ходу. О дѣйствующемъ нынѣ Гор. Пол. и говорить нечего: если утвержденныя имъ самоволіе мѣстной власти и мертвящій праказный строй не задушили живое проявленіе общественности, то потому только, что жизнь даже въ малоустроенныхъ и подавленныхъ внѣшнею силою городахъ оказалась все-таки сильнѣе гнетущей ее власти.

Если обратиться къ теоріи, то воззрѣнія нѣкоторыхъ выдающихся у насъ представителей науки государственнаго права, въ особенности покойнаго городского головы Б. Н. Чичерина („Кто не платитъ налоговъ, писалъ

*) Подробныя свѣдѣнія о строѣ Общ. У-ній въ западно-европейскихъ городахъ см. въ книгѣ *А. Шоу* — „Городскія Управленія въ Западной Европѣ“ 1899“ г.—Краткій, но вразумительный очеркъ по вопросу о всеобщемъ избирательномъ правѣ въ примѣненіи къ русскимъ городамъ см. въ кн. г. *Д. Семенова* —„Городское Самоуправленіе“, 1901 г., отд. III.

онъ, тотъ не долженъ имѣть права голоса въ расходахъ") могутъ, пожалуй, побудить на нѣкоторое время ограничить принадлежащее каждому члену городской общины избирательное право хотя бы грошовымъ платежомъ мѣстныхъ налоговъ. Оспаривать здѣсь эту теорію было бы излишне, потому что пришлось бы только повторять тѣ справедливые противъ нея доводы и опроверженія, которые въ прошломъ году много разъ высказывались при составленіи проектовъ преобразованія государственнаго строя.

17. Изъ лицъ, имѣющихъ по предыдущей статьѣ право участія въ выборахъ, лишаются его: 1) состоящія подъ опекою; 2) пользующіяся пособіями и призрѣніемъ частныхъ, государственныхъ, общественныхъ и иныхъ благотворительныхъ учрежденій; 3) лишенныя права или ограниченныя въ правахъ по судебнымъ приговорамъ, на срокъ лишенія или ограниченія; 4) подвергшіяся несостоятельности, впредь до опредѣленія свойства ея, и всѣ несостоятельныя, кромѣ признанныхъ несчастными; 5) состоящія на дѣйствительной службѣ въ арміи и флотѣ; 6) члены государственной, городской и земской полиціи.

(Ст. 18 и 19 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 25 Гор. Пол. 1892 г.).

Перечисленные здѣсь случаи лишенія права выборовъ, никакихъ подробныхъ объясненій не требуютъ. Лица, состоящія подъ опекою или пользующіяся призрѣніемъ со стороны государства или общества, лишаются права выборовъ, какъ неполноправные граждане города. Исключеніе лицъ, служащихъ въ полиціи, также не можетъ возбудить нимальйшаго ни съ чьей стороны сомнѣнія. Недаромъ еще въ Гор. Пол. 1870 г. (ст. 19) оговорено, что „чины мѣстной полиціи, пока находятся при сихъ должностяхъ, голосомъ при выборахъ не пользуются, хотя бы они и имѣли на него право по силѣ

ст. 17-й", т.-е. по владѣнію имущественнымъ цензомъ. А въ законѣ 1892 г. (ст. 32) такое исключеніе выражено еще шире, ибо въ немъ названы вообще „лица, занимающія полицейскія должности *въ губерніи*", т.-е. служащія какъ въ городской, такъ и уѣздной полиціи, что, безъ сомнѣнія, не можетъ подлежать оспариванію. Что касается до состоящихъ на дѣйствительной службѣ въ арміи и флотѣ, то исключеніе ихъ основывается на томъ общемъ положеніи, что за служащими въ арміи и флотѣ и призываемыми къ дѣйствію оружіемъ вообще, не должно быть признано право принимать активное участіе въ борьбѣ интересовъ политическихъ.

Установляя вышеуказанныя правила, небезполезно остановиться на нѣкоторыхъ другихъ случаяхъ лишенія избирательнаго права, приведенныхъ въ обоихъ Город. Пол-яхъ и не включенныхъ въ настоящій „Проектъ".

1) Какъ въ томъ, такъ и въ другомъ Гор. Пол. упомянуты „лица, состоящія подъ слѣдствіемъ или судомъ по обвиненіямъ въ преступныхъ дѣйствіяхъ, могущихъ повлечь за собою лишеніе или ограниченіе правъ". Этому условію не дано мѣста въ настоящемъ „Проектѣ", потому что оно можетъ давать поводъ къ большимъ злоупотребленіямъ, ибо мѣстная администрація и министерство внутр. дѣлъ, не желающія допустить до выборовъ непріятныхъ имъ почему-либо гражданъ, могли бы передъ самыми выборами, назначеніемъ надъ ними слѣдствія, лишить ихъ законнаго права выборовъ. Многочисленные возмутительные случаи такихъ принудительныхъ распоряженій, повторяющіеся и въ послѣднее время передъ выборами въ Государственную Думу, подтверждаютъ справедливость предусмотрительнаго исключенія этого правила изъ „Проекта".

2) Гор. Пол-ями отрицается право выборовъ за лицами, „лишенными духовнаго сана или званія за пороки или же исключенными изъ среды Общества и дворянскихъ Собраній по приговорамъ тѣхъ сословій, къ кото-

рымъ они принадлежатъ" (Гор. Пол. 1870 г. ст. 18 пун. 5.— Ст. 33, пун. 5 Гор. Пол. 1892 г.). Такъ, какъ изъ предполагаемаго переустройства Общ. У-нія исключаются малѣйшіе признаки сословности, то приведенная оговорка должна быть исключена изъ „Проекта".

3. Избирательное право не признается теперь за лицами, состоящими „подъ гласнымъ надзоромъ полиціи". Это несообразное условіе введено въ первый разъ Гор. Пол. 1892 г. (ст. 33 пун. 6) и вполнѣ характеризуетъ направленіе этого крайне реакціоннаго закона. Условіе это само-по себѣ такъ ясно и опредѣленно по своему противорѣчію обыкновеннымъ началамъ общественной жизни и съ современными требованіями народной свободы, что позволительно пройти его здѣсь полнымъ молчаніемъ.

4. По пун. 7 ст. 33 того же Гор. Пол. лишены права участія въ выборахъ „содержатели и сидѣльцы винныхъ и ведерныхъ лавокъ и питейныхъ домовъ". Въ циркулярѣ министра вн. д., 22 окт. 1892 г. № 9945, разъяснено, что при составленіи этого правила „имѣлось въ виду устранить отъ участія въ городскихъ дѣлахъ лишь (?) тѣ общественные элементы, которые не внушаютъ къ себѣ довѣрія, каковыми, по мнѣнію законодателя, должны быть признаны содержатели и сидѣльцы питейныхъ заведеній низшаго разряда, т.-е. питейныхъ домовъ, а равно винныхъ и ведерныхъ лавокъ". Другимъ циркуляромъ того же министра, 13 авг. 1896 г. № 33—1844, дополнено, что приведенное выше ограниченіе не распространяется „на продавцовъ казенныхъ винныхъ лавокъ", такъ какъ они „являются персоналомъ по казенному вѣдомству", а слѣдовательно, не могутъ считаться „элементомъ, не внушающимъ къ себѣ довѣрія". О распорядителяхъ казенныхъ винныхъ лавокъ, т.-е. представителяхъ акцизнаго вѣдомства, пройдено въ циркулярѣ молчаніемъ. Подобныя объясненія лишены всякаго серьезнаго содержанія: одно причисленіе лицъ къ казен-

ному вѣдомству не можетъ служить обезпеченіемъ ихъ нравственныхъ достоинствъ и пригодности къ общественной службѣ.

5. Въ обоихъ Гор. Пол-яхъ (ст. 17, пун. 4, и ст. 33, пун. 8) лишены права выборовъ лица, на которыхъ числятся недоимки по городскимъ сборамъ (по закону 1892 г.—не свыше полугодового оклада сихъ сборовъ). Это ограниченіе теряетъ всякую силу, такъ какъ отрицается самый принципъ имущественнаго ценза.

6. Наконецъ, по той же ст. 19 Гор. Пол. 1870 г. и по ст. 32 Гор. Пол. 1892 г. лишены участія въ выборахъ мѣстный губернаторъ, члены мѣстнаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, за исключеніемъ губернскаго предводителя дворянства, предсѣдателя Губернской Земской Управы, городского головы и членовъ отъ земскаго собранія и городской думы, члены губернскаго правленія и даже мѣстные чины прокурорскаго надзора. Всѣ перечисленныя здѣсь изъятія могли имѣть силу до настоящаго времени, когда губернаторамъ и другимъ представителямъ мѣстной администраціи предоставленъ былъ надзоръ не только за законностью, но и за правильностью дѣйствій Общ-аго У-нія, а также право рѣшенія, въ составѣ Губернскаго Присутствія, спорныхъ вопросовъ по городскому хозяйству и Управленію. Такъ какъ по настоящему „Проекту" и то и другое ввѣряется вполнѣ самостоятельному завѣдыванію Городского Общества, на основаніи всеобщаго избирательнаго права, и отъемлются отъ всякаго непосредственнаго вліянія мѣстной администраціи и министерствъ, то и нѣтъ надобности въ перечисленныхъ исключеніяхъ.

Сложнѣе представляется другой вопросъ того же разряда о—допущеніи въ городскіе представители лицъ, служащихъ по Гор. У-нію. Здѣсь небезполезно припомнить, что еще въ 70-хъ годахъ между гласными Думы не разъ заходила рѣчь о томъ, что, въ интересахъ безпристрастнаго рѣшенія общественныхъ вопросовъ,

полезно было бы ходатайствовать о включеніи въ Гор. Пол. особой статьи, воспрещающей участвовать въ качествѣ гласныхъ всѣмъ лицамъ, получающимъ содержаніе изъ городскихъ суммъ, служащимъ не только по вольному найму, но и по выборамъ (мировымъ судьямъ), потому что эти лица могутъ всегда, при удачныхъ съ ихъ стороны стараніяхъ, достигнуть большинства въ рѣшеніи вопросовъ, связанныхъ съ ихъ матеріальными интересами. И точно въ тогдашней практикѣ Городской Думы бывали случаи, что служащіе по Гор. У-нію успѣвали пріобрѣтать въ пользу своихъ мнѣній внушительное число сторонниковъ въ составѣ гласныхъ; точно такъ же въ засѣданіяхъ Думы гласные—мировые судьи не разъ являлись участниками въ рѣшеніяхъ вопроса объ увеличеніи содержанія судьямъ. Но подобныя воззрѣнія на права и обязанности служащихъ въ средѣ Думы были возможны, пожалуй, и справедливы, при дѣйствіи Гор. Пол. 1870 г., далеко, однако, не выдержаннаго въ своихъ главныхъ основаніяхъ и довольно путаннаго въ опредѣленіи взаимныхъ отношеній между служащими и органомъ Общ. У-нія—Думскою Управою. Въ настоящее время, при полномъ преобразованіи ихъ на новыхъ свободныхъ основаніяхъ, возникавшимъ прежде опасеніямъ не должно быть мѣста, тѣмъ болѣе что теперь открывается широкая дѣятельность Избирательнымъ Собраніямъ, на которыхъ можетъ вестись правильная предвыборная работа и каждому избирателю предоставлено право открыто и правильно высказывать свои мнѣнія о кандидатахъ, подлежащихъ избранію въ гласные.

18. Какъ общіе, такъ и дополнительные выборы назначаются особыми постановленіями Думы.

19. Избирательные списки составляются и содержатся Городскою Управою въ постоянной исправности, съ своевременными отмѣтками объ измѣненіяхъ въ личномъ составѣ избирателей

а за два мѣсяца до выборовъ они объявляются въ общее свѣдѣніе тѣмъ способомъ, какой былъ опредѣленъ Думою.

(Ст. 26 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 35 Гор. Пол. 1892 г.)

20. Въ избирательныхъ спискахъ обозначаются: имя, отчество, фамилія, возрастъ и занятіе каждаго избирателя, а также время поселенія въ Москвѣ. Эти нелишенныя статистическаго значенія данныя предлагается заносить въ избирательные списки ради полноты общихъ свѣдѣній о лицахъ, избираемыхъ въ гласные Думы.

(Такой статьи въ Гор. Пол-яхъ нѣтъ).

21. Избирательное Собраніе считается состоявшимся, когда въ немъ участвуетъ число избирателей, превышающее число подлежащихъ избранію гласныхъ. Если такого числа избирателей въ Собраніе не явится, то назначается, не ближе, впрочемъ, семи дней, новое Собраніе, которое приступаетъ къ выборамъ, въ какомъ бы на этотъ разъ числѣ ни собрались избиратели, о чемъ лица, имѣющія право участвовать въ выборахъ, поставляются въ извѣстность при самомъ объявленіи имъ о предстоящемъ Собраніи.

(Ст. 41 Гор. Пол. 1870 г.)

Нѣтъ сомнѣнія, что вообще установленіе порядка въ производствѣ выборовъ могло бы быть предоставлено Городской Думѣ въ порядкѣ инструкціонномъ. Тѣмъ не менѣе, въ приведенныхъ здѣсь четырехъ и нижеслѣдующихъ статьяхъ установлены нѣкоторыя существенныя подробности этого дѣла въ видахъ избѣжанія на самыхъ выборахъ могущихъ возникать недоразумѣній и даже произвольныхъ распоряженій предсѣдателей

Собраній. Правило, выраженное въ ст. 21, прямо заимствовано изъ Городового Положенія 1870 года, такъ какъ оно во все время дѣйствія этого закона не встрѣчало никакихъ затрудненій, а потому можетъ быть вслѣдствіе своей практичности, сохранено и на будущее время. Но установленный этою статьею порядокъ былъ отвергнутъ закономъ 1892 г., который прежде всего не призналъ справедливымъ ввести въ это дѣло вмѣшательство администраціи. Единственное, ничѣмъ немотивированное разъясненіе заключается въ постановленіи министра внутр. дѣлъ отъ 30 ноября 1893 г., № 10791, въ которомъ просто предписывается, что если не состоится первое Собраніе, то *должно быть* созвано дополнительное. „Если же и это Собраніе не состоится по неприбытію въ оное необходимаго числа избирателей, то городскіе гласные *назначаются уже по распоряженію правительства*". Предложенныя здѣсь мѣры только осложняютъ дѣло, выдвигая рѣшающее вліяніе губернскаго начальства, а потому и должны быть безусловно отвергнуты. Равнымъ образомъ должно быть отвергнуто и другое требованіе закона 1892 г.: „что число кандидатовъ къ гласнымъ не можетъ быть менѣе *одной пятой* части числа гласныхъ, подлежащихъ избранію". Такъ какъ установленное здѣсь отношеніе ровно ни на чемъ не основано, то и представляется совершенно произвольнымъ (ст. 42 Гор. Пол. 1892 г.).

22. Каждому Избирательному Собранію предоставляется право выбирать гласныхъ какъ изъ собственной среды, такъ и изъ числа избирателей, принадлежащихъ другимъ Собраніямъ.

(Ст. 36 Гор. Пол. 1870 г.)

Это постановленіе, заимствованное изъ Гор. Пол. 1870 г., полезно было бы сохранить и въ новомъ „Положеніи". такъ какъ оно соотвѣтствуетъ широкому примѣненію общаго избирательнаго права къ городскимъ выборамъ. Нынѣ дѣйствующее „Положеніе" отвергло это право,

постановивъ два ограниченія: по одному—„въ гласные Думы могутъ быть избираемы только лица, имѣющія право голоса въ томъ участкѣ, коимъ выборъ производится“, по другому требуется, чтобы желающій подвергнуться баллотировкѣ былъ предложенъ не менѣе, какъ пятью избирателями“ (ст. 42 Гор. Пол. 1892 г.). Но эти ограниченія, лишенныя практическаго основанія и подсказанныя только стремленіемъ стѣснить выборное право, не должны быть допущены.

23. Каждому полноправному избирателю или избирательницѣ предоставляется подвергнуться баллотировкѣ одновременно въ нѣсколькихъ Избирательныхъ Собраніяхъ и затѣмъ принять кандидатуру того изъ нихъ, которую они считаютъ для себя лично болѣе удобною.

Въ первое время по введеніи въ Москвѣ Гор. Пол. 1870 г. такіе случаи одновременнаго избранія въ нѣсколькихъ Собраніяхъ на практикѣ встрѣчались и разрѣшались тѣмъ, что въ случаѣ могущаго оказаться недостатка въ установленномъ числѣ гласныхъ могли быть производимы дополнительные выборы. Подобные случаи множественныхъ выборовъ одного и того же лица свидѣтельствовали бы только о признаніи Городскимъ Обществомъ выдающейся репутаціи избраннаго кандидата. Затушевывать такіе случаи или ставить препятствія къ ихъ повторенію противорѣчило бы интересамъ Городского Общества, для котораго поучительно знать, кто изъ выдающихся гражданъ или гражданокъ пользуется довѣріемъ большинства избирателей (ст. 36 Гор. Пол. 1870 г.; ст. 43 Гор. Пол. 1892 г.).

Длинная процедура производства городскихъ выборовъ преисполнена такихъ многочисленныхъ мелочныхъ подробностей, что оговаривать даже важнѣйшія изъ нихъ въ общихъ законахъ, какъ это сдѣлано въ обоихъ „Городскихъ Положеніяхъ“, излишне. Частные вопросы,

недоразумѣнія, споры, неизбѣжно связанные съ производствомъ выборовъ, должны разрѣшаться Городскою Думою въ формѣ-ли заранѣе составленной инструкціи или отдѣльныхъ по каждому предмету постановленій.

24. Окончательное разрѣшеніе возникающихъ по городскимъ выборамъ вопросовъ, затрудненій, жалобъ и пререканій принадлежитъ суду.

25. Выборы въ Избирательныхъ Собраніяхъ закрытою подачею голосовъ, посредствомъ баллотировки шарами (ст. 31 Гор. Пол. 1870 г. и ст. 45 Гор. Пол. 1892 г.) происходятъ публично.

26. При составленіи Город. Управою общаго списка избранныхъ гласныхъ и кандидатовъ къ нимъ, во всѣхъ Избирательныхъ Собраніяхъ старшинство избранія устанавливается на основаніи пропорціональнаго счета полученныхъ избранными лицами голосовъ.

Въ такомъ исчисленіи не настояло надобности въ прежнее время, потому что при дѣйствующей до сихъ поръ трехразрядной системѣ выборовъ не было надобности въ установленіи старшинства избранія—старшими считались гласные, избранные „первымъ Собраніемъ или разрядомъ городскихъ избирателей“, и этимъ старшимъ, по ст. 53 Гор. Пол. 1870 г. (изъ числа присутствовавшихъ въ Думѣ), поручалось, въ случаѣ отсутствія городского головы или заступающаго его мѣсто товарища, принять на себя руководительство Собраніемъ.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

О Городской Думѣ.

27. Городская Дума представляетъ собою все Городское Общество и по всѣмъ касающимся его дѣламъ дѣйствуетъ самостоятельно, составляя отъ имени его общественные приговоры и постановленія.

(Ст. 54 и 55 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 62 Гор. Пол. 1892 г.)

Это опредѣленіе, точно установляющее значеніе Думы, почти буквально заимствовано изъ Гор. Пол. 1870 г., но „Положеніе" 1892 г. исключило это опредѣленіе, не желая, согласно общей задачѣ, придавать Думѣ значеніе представительницы столичнаго населенія. Вмѣсто того, оно удовольствовалось только удостовѣреніемъ, что „въ кругѣ предметовъ вѣдомства Общ. У-нія, Думѣ принадлежитъ общая распорядительная власть, надзоръ за исполнительными ея органами и рѣшеніе дѣлъ, отнесенныхъ къ ея вѣдѣнію ст. 63 сего Положенія и другими узаконеніями". Въ этой послѣдней статьѣ, какъ и въ ст. 55 Гор. Пол. 1870 г., сдѣланъ длинный перечень предметовъ и вопросовъ, подлежащихъ обсужденію Думы. Такъ какъ въ главѣ первой настоящаго „Проекта" перечислено все, что предоставляется самостоятельному завѣдыванію Общ. У-нія, а слѣдовательно прежде всего и стоящей во главѣ его Думы, то повторять здѣсь этотъ списокъ было бы совершенно излишне.

28. Городская Дума состоитъ изъ 250 гласныхъ, избираемыхъ на три года, и предсѣдателя собранія. Сверхъ того, въ составъ Думы входятъ: предсѣдатель Губернской Земской Управы и 10 гласныхъ Губернскаго Земскаго Собранія, по его избранію.

(Ст. 48 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 56 и 57 Гор. Пол. 1892 г.)

Въ 1863—1872 гг. число гласныхъ Думы было опредѣлено въ 175—по 35 гласныхъ отъ каждаго изъ 5 сословій, не считая 5 сословныхъ старшинъ и 5 ихъ товарищей, такъ что полный составъ Думы равнялся 185 гласнымъ, кромѣ городского головы. Въ 1872—1892 гг. составъ Думы былъ опредѣленъ въ 180 гласныхъ. Это число было назначено для Москвы дополнительными „Правилами" о примѣненіи Гор. П-нія 1870 г. къ столицамъ и гор. Одессѣ (ст. 5). Наконецъ, Гор. П-емъ 1892 г. составъ гласныхъ безъ объясненія причинъ былъ уменьшенъ до 160, въ частности для обѣихъ столицъ. Не лишено значенія, что при производствѣ выборовъ, со времени послѣдняго преобразованія въ Московской Думѣ оказывался постоянный недоборъ гласныхъ: въ 1893 г. недоставало 21 гл., въ 1897 г.—40, въ 1901 г.—27, такъ что въ 1904 г. Дума закончила свои полномочія при 122 гласныхъ вмѣсто 160, „послѣ того какъ всѣ кандидаты вошли уже въ составъ Думы". Значитъ, дѣятельность Гор. У-нія была не такова, чтобы привлекать къ себѣ новыя, свѣжія силы изъ новыхъ слоевъ городского общества—годъ отъ году все сильнѣе и сильнѣе сгущавшаяся атмосфера канцеляризма и сословности отбивала способныхъ и дѣятельныхъ представителей отъ участія въ дѣлахъ общественныхъ. Слабый просвѣтъ въ этомъ дѣлѣ показался на послѣднихъ выборахъ 1904 г., совершившихся отчасти подъ вліяніемъ охватившаго страну сильнаго общественнаго движенія, а также благодаря новой попыткѣ расширить полномочія избирательныхъ собраній; на этихъ выборахъ предстояло избрать также 160 гласныхъ и 36 кандидатовъ, а были избраны 151 гл., 14 канд., такъ что до полнаго состава недоставало только 9 *).

Какимъ числомъ гласныхъ достаточно было бы теперь ограничить будущую Городскую Думу? Повидимому, въ

*) См. ст. *г. В. Мосальскаго* въ „Изв. Московск. Гор. Думы", февраль, 1905 г.

настоящее время не представляется никакихъ основаній къ измѣненію установленнаго закономъ 1870 г. и оправданнаго практикою числа 180 гласныхъ. Но такъ какъ по настоящему „Проекту“ составъ избирателей расширенъ чуть не до полнаго численнаго состава всѣхъ совершеннолѣтнихъ мужчинъ и женщинъ Москвы, то и представляется справедливымъ нѣсколько увеличить и личный составъ Думы: указанное въ настоящей статьѣ число 250 гласныхъ есть то самое число, которое было назначено для Петербурга, противъ 180 московскихъ гласныхъ, „Правилами о примѣненіи“ Гор. Пол. 1870 г. къ обѣимъ столицамъ и Одессѣ (ст. 6). Вообще же думается, что болѣе значительное увеличеніе числа гласныхъ, не содѣйствуя безусловно улучшенію городского дѣла по существу, могло бы даже въ практическомъ отношеніи повести къ нѣкоторымъ важнымъ неудобствамъ при опредѣленіи законнаго состава гласныхъ въ засѣданіяхъ Думы, и еще болѣе при установленіи законнаго большинства голосовъ при рѣшеніи особенно важныхъ общественныхъ дѣлъ; между прочимъ примѣры западно-европейскихъ городовъ показываютъ, что дѣйствительной надобности въ большомъ числѣ гласныхъ не настоитъ. Въ большинствѣ этихъ городовъ составъ мѣстныхъ Совѣтовъ и городскихъ собраній не достигаетъ и предлагаемаго здѣсь числа уполномоченныхъ для Москвы; въ одномъ только Буда-Пештѣ „численность Городского Совѣта, по замѣчанію извѣстнаго Шоу, напоминаетъ митингъ“. Тамъ они состояли изъ 400 чел.: при возсоединеніи обоихъ городовъ въ 1873 г., къ прежнимъ 200 уполномоченнымъ было прибавлено еще 200 „представителей отъ высшихъ классовъ населенія“ *).

Такъ какъ Гор. У-ніе по существу своей дѣятельности неразрывно связано съ земствомъ, что подтверждено и земскимъ Положеніемъ 1890 г., которое ввело въ составъ

*) См. „Городскія Управленія въ Западной Европѣ“, стр. 625.

Губернскаго Земскаго Собранія городского голову и опредѣленное число городскихъ гласныхъ, по выбору Думы, то представляется вполнѣ соотвѣтствующимъ дѣлу ввести въ составъ Думы предсѣдателя Губернской Земской Управы и не менѣе 10 гласныхъ, также по выбору Губернскаго Собранія. Окончательное опредѣленіе числа гласныхъ съ той и съ другой стороны могло бы быть предоставлено взаимному соглашенію обоихъ учрежденій, при совмѣстномъ разсмотрѣніи ими „Проектовъ" ихъ управленій. По Гор. Пол. 1892 г. (ст. 57) въ составъ Думы введены только: предсѣдатель мѣстной Уѣздной земской Управы и депутатъ отъ духовнаго вѣдомства". Допущеніе предсѣдателя уѣздной земской Управы можетъ быть цѣлесообразно развѣ только по отношенію къ многозначительнымъ городамъ, а не къ Москвѣ, доставляющей Губернскому Земству изъ своихъ доходовъ громадный запасъ денежныхъ средствъ. Что касается до назначенія представителя духовенства, не имѣющаго и теперь ровно никакого значенія въ общемъ ходѣ общественныхъ дѣлъ, то оно было бы совершенно излишнимъ въ новомъ „Проектѣ" потому, что на основаніи общаго избирательнаго права духовенство, какъ и всякая корпорація, можетъ быть обезпечена выборомъ своихъ достойныхъ представителей, на общемъ основаніи. Во всякомъ случаѣ—это дѣло общественнаго довѣрія, а не закона.

Обычный срокъ, на который до сихъ поръ избиралась Городская Дума, былъ четырехлѣтній. Казалось, что слѣдуетъ и въ настоящемъ случаѣ придержаться этого срока, оправданнаго многолѣтнимъ опытомъ Городскихъ Собраній. Если же здѣсь предлагается сократить его до трехъ лѣтъ, то на основаніи того соображенія, что по настоящему „Проекту" всеобщее избирательное право въ первый разъ должно получить практическое примѣненіе, а потому чѣмъ чаще происходили бы выборы,

тѣмъ больше избиратели сближались между собою и, участвуя въ избирательныхъ собраніяхъ, тѣмъ ближе знакомились бы какъ съ результатами дѣятельности прежде избранныхъ ими гласныхъ, такъ и съ существомъ городового дѣла и направленіемъ общественнаго хозяйства и Управленія. Болѣе или менѣе важныя затрудненія, встрѣчающіяся при производствѣ общихъ государственныхъ выборовъ и требующія много времени и расходовъ, для ихъ исполненія, не могутъ имѣть значенія для выборовъ городскихъ, какъ потому, что созывъ избирательныхъ собраній не требуетъ траты большого времени, такъ и потому, что содержаніе въ порядкѣ избирательныхъ списковъ, заключающееся лишь въ пополненіи ихъ новыми избирателями и въ исключеніи изъ нихъ лицъ, почему-либо потерявшихъ право голоса на выборахъ, не представляется особенно труднымъ.

Исключительное значеніе въ организаціи Гор. У-нія имѣетъ вопросъ о предсѣдательствѣ въ Думѣ. Во всѣхъ городахъ издавна предсѣдателемъ Думы и Управы одновременно состоялъ городской голова. Въ Москвѣ по „Положенію“ 1862 г. онъ избирался всѣмъ 500-мъ составомъ сословныхъ представителей, по 100 уполномоченныхъ отъ каждаго сословія, и только съ 1870 г.—гласными Думы изъ среды собранія. Еще при составленіи проекта Гор. Пол. 1870 г. правительственною комиссіей 1869 г. и II Отдѣленіемъ собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи въ первый разъ была поведена рѣчь объ особомъ предсѣдателѣ Городской Думы по выбору гласныхъ и о сохраненіи за городскимъ головою только предсѣдательства въ Городской Управѣ. Эта мысль была вызвана заявленіями, сдѣланными въ этомъ смыслѣ министерству вн. д. предсѣдателями нѣкоторыхъ изъ Городскихъ Обществъ, составляющими первоначальныя предположенія о преобразованіяхъ въ городскомъ общественномъ устройствѣ (гор. Нижняго-Новгорода, Пскова, Чернигова и Николаева). Въ основу предположеннаго

тогда преобразованія было положено отдѣленіе совѣщательной и распорядительной власти Думы отъ исполнительной власти Управы. По мнѣнію правительственной комиссіи, одновременное предсѣдательствованіе городского головы въ обоихъ учрежденіяхъ могло стѣснять свободу Думы въ повѣркѣ дѣйствій исполнительной власти, „сосредоточенной по преимуществу въ рукахъ городского головы", какъ предсѣдателя Управы. Да и самое положеніе его можетъ оказаться ложнымъ, двусмысленнымъ, особенно въ тѣхъ случаяхъ, когда мнѣнія обоихъ учрежденій разойдутся между собой. Установленіе правильнаго и твердаго контроля Думы надъ исполнительнымъ органомъ было бы невозможно, если бы голова, предсѣдательствуя одновременно и въ Думѣ, и въ Управѣ, „получилъ всѣ способы къ тому, чтобы личнымъ своимъ вліяніемъ направлять ходъ дѣла по своему усмотрѣнію". Новое Положеніе (1870 г.), по мнѣнію комиссіи, освобождая Общ. У-ніе отъ стѣснительнаго надзора мѣстнаго губернатора и предоставляя ему относительную свободу дѣйствій, „должно поставить его въ такое положеніе, чтобы въ немъ самомъ были элементы самоограниченія и свободы въ исполненіи требованій закона, въ случаѣ ложнаго направленія дѣйствій Городской Думы" *).

Всѣ эти доводы комиссіи, поддержанные отзывомъ II Отдѣленія собственной Его Имп. Вел. канцеляріи, встрѣтили сильныя возраженія со стороны приглашенныхъ тогда экспертами столичныхъ и другихъ городскихъ головъ, какъ людей житейскаго опыта, и между

*) Въ первоначальномъ проектѣ Городового Положенія Дума называлась „Городскимъ Собраніемъ", а Управа—„Городскою Думою" Для избѣжанія смѣшенія этихъ наименованій въ приводимыхъ выпискахъ проставлены нынѣшнія названія этихъ учрежденій. Какъ эти, такъ и послѣдующія выписки и объясненія взяты прямо изъ „Матеріаловъ" мин. вн. дѣлъ по составленію Гор. Пол. 1870 г. т. III, стр. 120-я, 121-я и слѣд.

ними въ особенности московскаго головы кн. В. А. Черкасскаго. Вотъ вкратцѣ важнѣйшія изъ высказанныхъ ими соображеній.

1. Хотя назначеніе для Думы особаго предсѣдателя „представляется теоретически вполнѣ правильнымъ", но въ дѣйствительности такой предсѣдатель „сдѣлается вторымъ или, вѣрнѣе сказать, первымъ городскимъ головою по естественной и неотразимой силѣ вещей", и дѣйствительною распорядительницею по городскимъ дѣламъ будетъ *не Управа*, а Дума, которой и даются всѣ необходимые для сего способы". Такому положенію будетъ особенно содѣйствовать частое созваніе Думы и притомъ не только городскимъ головою или Управою, но и гласными, которые и будутъ рѣшать всѣ интересующія ее дѣла, что, безъ сомнѣнія, до крайнихъ предѣловъ стѣснитъ кругъ самостоятельныхъ распоряженій Управы, тѣмъ болѣе, что Дума можетъ инструкціями всякаго рода умалить значеніе какъ ея, такъ и городского головы.

До сихъ поръ головѣ „усвоено значеніе не только распорядителя и *начальника* (?) въ составѣ Общ. У-нія, но и главнаго уполномоченнаго отъ всего городского общества,—представителя, на которомъ главнѣйше лежитъ обязанность заботиться о пользахъ и нуждахъ общественныхъ". Проектомъ новаго Положенія (1870 г.) городской голова низводится только на степень предсѣдателя Городской Управы и ставится въ необходимость дѣйствовать въ предѣлахъ инструкцій и тѣхъ полномочій, какія даны будутъ ему Городскою Думой; онъ „утратилъ бы тогда свое прежнее значеніе и вступилъ бы въ роль, едва ли соотвѣтственную своему назначенію".

2. Между двумя органами Общ. У-нія должна быть „самая тѣсная связь, постоянное взаимодѣйствіе ихъ другъ на друга", которыя и выражаются „въ безсмѣнномъ (?) предсѣдательствѣ городского головы, какъ представителя всего городского общества". Въ глазахъ послѣдняго городской голова „по историческому развитію

городской жизни" (?) и „въ силу преданій" (?) есть не только уполномоченный всѣхъ сословій, но и „главный исполнитель всѣхъ общественныхъ постановленій". „Онъ—первенствующее общественное лицо, выражающее собою *единство* Общ. У-нія". Сосредоточеніе такого единства городской общины въ лицѣ городского головы, всецѣло отвѣчающаго за успѣшный ходъ общественныхъ дѣлъ, необходимо еще для дѣйствительнаго, живого контроля надъ ними. Раздвоеніе же предсѣдательства между двумя учрежденіями—Думою и Управою—поведетъ только къ ослабленію власти и авторитета городского головы, какъ уполномоченнаго всего города. Въ подтвержденіе этихъ доводовъ экспертами указывалось на поучительный примѣръ двухъ столичныхъ Городскихъ Думъ, которымъ не оправдывалось опасеніе, что городской голова можетъ употребить во зло свое двойственное вліяніе, какъ предсѣдателя Думы и Управы и воспользоваться имъ для избѣжанія надлежащаго со стороны городского общества контроля.

3. На практикѣ нерѣдко могутъ быть случаи, „когда интересы администраціи не вполнѣ совпадаютъ съ городскими. Въ такихъ случаяхъ городской голова являлся бы лучшимъ посредникомъ и примирителемъ по естественному его, какъ со стороны общества, такъ и со стороны правительства, полномочію". Для самого общества представляется особенно важнымъ, чтобы облеченный его довѣріемъ, представитель поставленъ былъ въ положеніе почетное въ глазахъ правительства, чтобы во главѣ Гор. У-нія стояло лицо, значеніе коего давало бы ему способы во-время сдержать увлеченіе и надлежащимъ образомъ направить общество. Такимъ образомъ городской голова уравновѣшивалъ бы собою взаимно интересы общества и правительства, умѣряя одни и смягчая другіе. При раздвоеніи же власти городского головы правительству пришлось бы имѣть дѣло съ двумя представителями общества, изъ коихъ каждый не имѣлъ

бы достаточнаго, собственно отъ общества, полномочія.

Высказанныя опасенія противъ раздвоенія власти городского головы, по замѣчанію правительственной комиссіи, „основаны единственно на однихъ только предположеніяхъ и не подкрѣплены никакими указаніями опыта". Въ опроверженіе этихъ опасеній комиссія указывала на примѣръ Земскихъ Собраній и многочисленныхъ крупныхъ общественныхъ предпріятій, въ которыхъ органы распорядительной и законодательной власти дѣйствуетъ подъ руководительствомъ отдѣльныхъ предсѣдателей. Во всѣхъ подобныхъ учрежденіяхъ общія собранія удержали за собою лишь то существенно необходимое преобладаніе, которое и должно принадлежать имъ, какъ хозяевамъ дѣла, какъ власти постановляющей и контролирующей". Далѣе высказанныя экспертами опасенія въ приниженности исполнительнаго органа менѣе всего примѣнимы къ Гор. У-нію, такъ какъ по закону 1870 г. Городской Управѣ (ст. 79 и 80-я Гор. Пол.) было предоставлено право пріостанавливаться исполненіемъ постановленій Собранія и даже не исполнять ихъ вовсе въ случаѣ ихъ противорѣчія закону.

Относительно возраженій, касающихся отношеній Гор. У-ній къ правительственной и мѣстной губернаторской власти, надо замѣтить, что въ настоящее время они теряютъ всякое значеніе, въ виду новыхъ предположеній о преобразованіи всего государственнаго строя. Такъ какъ всеобщее избирательное право полагается въ основу преобразованія Общ. У-нія, которому предоставляется широкое право самостоятельно завѣдывать дѣлами городского хозяйства, управленія и городской жизни, независимо отъ личныхъ усмотрѣній администраціи, то здѣсь и не настоитъ надобности входить въ опроверженіе высказанныхъ въ этомъ пунктѣ головами-экспертами возраженій.

Въ заключеніе настоящихъ объясненій нельзя пройти молчаніемъ сдѣланной экспертами ссылки на поучи-

тельный примѣръ Гор. У-ній въ обѣихъ столицахъ и въ городѣ Одессѣ, въ которыхъ будто бы никогда не возбуждалось сомнѣній въ необходимости единовластія городского головы и возможности какихъ-либо недоразумѣній или столкновеній въ сферѣ Общ. У-ній. Эта ссылка не имѣетъ достаточной убѣдительности прежде всего по краткости времени, въ теченіе котораго пришлось дѣйствовать названнымъ Думамъ: засѣданія правительственной комиссіи происходили въ 1869 г., а первое Положеніе объ Общ. У-ніи Москвы было введено въ 1863 г.; въ теченіе этихъ 6-ти лѣтъ не могло и послѣдовать никакихъ серьезныхъ недоразумѣній, тѣмъ болѣе, что полнымъ хозяиномъ и распорядителемъ городского хозяйства и управленія являлся не городской голова, а генералъ-губернаторъ, распорядительная же Дума (нынѣ Управа) находилась „въ непосредственномъ" вѣдѣніи московскаго гражданскаго губернатора, которому было предоставлено не только подписывать журналы Распорядительной Думы, но и предсѣдательствовать въ ней „во всѣхъ случаяхъ, когда онъ признаетъ сіе необходимымъ" (ст. 17-я).

Высказанныя головами-экспертами въ 1869 г. воззрѣнія на исключительную важность должности городского головы какъ общественнаго уполномоченнаго, выражающаго собою единство всего Общ. У-нія, имѣли полную силу въ 1860—1870 годахъ, когда общественныя учрежденія, городскія и земскія, дѣйствовали подъ непосредственнымъ вліяніемъ общаго подъема общественнаго духа, сказавшагося въ эпоху великихъ реформъ.

Въ то время самъ московскій городской голова кн. Черкасскій, такъ горячо отстаивавшій эти воззрѣнія, и слѣдовавшіе за нимъ городскіе головы никогда не позволяли себѣ въ своихъ распоряженіяхъ руководствоваться внушеніями единовластія и умѣли подчинять свою волю требованіямъ Общественныхъ собраній. Въ то время и пишущій эти строки вполнѣ раздѣлялъ эти воззрѣнія

Да и не возникало ни малѣйшаго повода къ возбужденію малѣйшихъ сомнѣній въ ихъ вѣрности*). Но время быстро шло впередъ и вмѣстѣ съ нимъ въ средѣ Общ. У-ній возникали иныя воззрѣнія, примыкавшія къ усиливавшимся требованіямъ приказнаго строя. Тогда, въ виду совершавшихся перерожденій въ средѣ Городскихъ Собраній, пришлось круто измѣнить и свои прежнія воззрѣнія.

Но съ конца 1870-хъ годовъ отношенія между городскимъ головою и Думою, подъ вліяніемъ новыхъ приказныхъ вѣяній, значительно измѣнились, и воззрѣнія головъ-экспертовъ уже не встрѣчали тогда въ средѣ Думы прежняго сочувствія къ прежнимъ воззрѣніямъ. Наоборотъ, въ 1880, 1882 и 1887 гг. отдѣльными гласными **) дѣлались представленія о неудобствѣ совмѣщенія въ одномъ лицѣ должности городского головы и и предсѣдателя Думскихъ Собраній, а въ послѣднемъ изъ названныхъ годовъ предложеніе троихъ гласныхъ обсуждалось какъ въ докладѣ организаціонной комиссіи, такъ и въ засѣданіи Думы. Послѣдовавшая затѣмъ дѣятельность Думы подтвердила на самомъ дѣлѣ справедливость сдѣланныхъ ей заявленій. Личный авторитетъ, захваченный городскимъ головой съ съ 80-хъ годовъ, обезсилилъ Думу до послѣдней степени, такъ что она по самымъ крупнымъ предметамъ общественнаго хозяйства нерѣдко являлась только внѣшней обстановкой,

---

*) См. мое „Открытое письмо“ город. головѣ Б. Н. Чичерину въ „Опытахъ изученія общ. хозяйства и управленія городовъ“ (Часть 2-я., стр. 265).

**) См. „Общественное хозяйство гор. Москвы“. Ч. II-я „Общій сводъ всѣхъ предметовъ и вопросовъ, восходившихъ въ 1863—1892 гг. до разсмотрѣнія Городской Думы“. 1895 г. 1) Заявленіе гл. *Н. В. Щапова*, 30 дек. 1880 г. № 1 и *Н. А. Найденова* XLVIII 8 декабря 1880 г. 2) Заявленіе гл. *А. В. Ганешина* III 26 янв. 1882 г. 3) Предл. гл. *Н. А. Найденова, П. В. Щапова* и *А. В. Ганешина*. Докладъ орган. ком. 21 авг. 1886 г., № 105. Журн. зас. Думы, 27 ноября, № 37, VII.

прикрывавшей личныя усмотрѣнія своего главнаго уполномоченнаго, или, какъ выражались головы-эксперты въ 1869 г., своего излюбленнаго „начальника". Такое положеніе выразилось въ очень рѣшительной формѣ при рѣшеніи вопроса о постройкѣ водопровода на страхъ и отвѣтственность лично городского головы („панъ или пропалъ!"). Только такимъ положеніемъ дѣла, совмѣстимостью въ одномъ лицѣ должности городского головы, какъ предсѣдателя Думы и Управы можно было объяснить такія прискорбныя явленія, что на „грандіозныя сооруженія" бойни и водопровода, безъ надлежащихъ смѣтъ и расчетовъ, были, по настоянію самовластнаго городского головы, дѣйствительнаго начальника Общ. У-нія, истрачены милліоны общественнаго достоянія, когда же пришло время отсчитаться въ этихъ расходахъ передъ Обществомъ, то Думѣ объяснили, что завѣдующими отдѣльными частями этихъ сооруженій не было представлено отчетовъ, и Дума, привыкшая руководствоваться авторитетнымъ мнѣніемъ своего главнаго представителя, поспѣшила оставить это дѣло безъ подробнаго разсмотрѣнія.

Таковы основанія, по которымъ, вопреки установившимся въ средѣ Городского Общества воззрѣніямъ, представляется справедливымъ ввести особую должность предсѣдателя думскихъ собраній, тѣмъ болѣе, что избраніе такого лица ни въ какомъ случаѣ не можетъ умалить значенія и авторитета городского головы, ибо обязанность предсѣдателя думскихъ собраній должна состоять въ распоряженіяхъ по назначенію и открытію засѣданій, въ составленіи программы подлежащихъ обсужденію гласныхъ вопросовъ, въ руководительствѣ преніями гласныхъ, въ составленіи постановленій Думы по обсуждавшимся вопросамъ и въ провѣркѣ проектовъ журналовъ. Ни въ какія распоряженія по исполненію думскихъ постановленій онъ не входитъ, а слѣдовательно, и никакого участія въ управленіи общественнымъ хозяй-

ствомъ не принимаетъ; городской же голова попрежнему остается, какъ выражались эксперты 1869 г., уполномоченнымъ отъ всего Городского Общества, „на которомъ главнѣйше лежитъ обязанность заботиться о пользахъ и нуждахъ общественныхъ“.

29. Предсѣдатель Городской Думы избирается ею изъ состава гласныхъ срокомъ на одинъ годъ; на тотъ же срокъ избирается и заступающій его мѣсто изъ гласныхъ, на случай болѣзни, отсутствія или выхода предсѣдателя. Распредѣленій занятій между предсѣдателемъ думскихъ собраній и заступающимъ его мѣсто зависитъ отъ Городской Думы, которой предоставляется также назначить на случай отсутствія заступающаго мѣсто предсѣдателя, старшаго изъ гласныхъ, получившаго на выборахъ большинство голосовъ.

Назначеніе краткаго годичнаго срока избранія предсѣдателя собраній Думы внушено желаніемъ въ случаѣ неудачи выборовъ устранить поводы къ упроченію власти неугоднаго Думѣ предсѣдателя, или заступающаго его мѣсто, на болѣе продолжительное время и дать Городской Думѣ возможность смѣнить неудовлетворяющаго ея требованіямъ избраннаго ею лица и замѣнить его новымъ предсѣдателемъ. Такъ какъ главная обязанность предсѣдателя заключается въ правильномъ и безпристрастномъ веденіи думскихъ собраній, независимо отъ всякихъ стороннихъ соображеній, хотя бы внушаемыхъ общимъ ходомъ и направленіемъ общественнаго хозяйства, то и не можетъ, повидимому, представиться никакихъ сомнѣній къ тому, что въ составѣ 250 гласныхъ Думы всегда найдутся способныя для такого дѣла лица. Наконецъ, такъ какъ по слѣдующей статьѣ „Проекта“ въ засѣданіяхъ Думы присутствуютъ городской голова и его товарищъ съ правомъ рѣшающаго голоса,

то они во всякое время имѣютъ возможность представить Думѣ свои заключенія и соображенія о дѣйствительномъ практическомъ положеніи обсуждаемыхъ дѣлъ и предупредить возможныя увлеченія гласныхъ.

30. Въ засѣданіяхъ Городской Думы присутствуютъ: городской голова, его товарищъ, члены Городской Управы, съ правомъ рѣшающаго голоса.

(Ст. 50 и 86 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 120 Гор. Пол. 1892 г.)

Существенное различіе этой статьи отъ соотвѣтствующей статьи „Положенія" 1870 г. заключается въ томъ, что члены Управы допускались къ участію въ засѣданія Думы, въ преніяхъ гласныхъ и къ представленію своихъ объясненій по обсуждаемымъ дѣламъ; но правомъ голоса пользовались лишь въ томъ случаѣ, если они—гласные. „Положеніе" 1892 г. поставило это дѣло нѣсколько шире: по ст 120, „члены управы, хотя бы до занятія сихъ должностей не состояли гласными, участвуютъ въ собраніяхъ Думы на правахъ гласныхъ". Предоставленіе не только городскому головѣ и его товарищу, но и членамъ Управы, избираемымъ и не изъ состава гласныхъ, права голоса въ засѣданіяхъ Думы представляется вполнѣ справедливымъ по существу и особенно полезнымъ въ томъ отношеніи, что за перечисленными въ настоящей статьѣ лицами нельзя не признать преимущества ближайшаго знакомства съ общимъ ходомъ общественнаго дѣла и съ положеніемъ каждаго отдѣльнаго предмета, входящаго въ составъ Гор. У-нія. Во всякомъ случаѣ практическія указанія и соображенія этихъ лицъ могутъ имѣть особенную цѣну въ смыслѣ предупрежденія гласныхъ, часто недостаточно знакомыхъ съ дѣйствительною постановкою общественныхъ дѣлъ.

31. Въ случаѣ совершеннаго выбытія гласнаго изъ состава Думы прежде окончанія срока, на который онъ избранъ, его замѣняетъ кандидатъ,

получившій въ одномъ съ нимъ избирательномъ собраніи наибольшее послѣ избранныхъ гласныхъ число голосовъ. Если такого лица не окажется, то кандидатъ можетъ быть назначенъ Думою изъ другого избирательнаго собранія.

(Ст. 49 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 59 Гор. Пол. 1892 г.)

Эта статья заимствована прямо изъ Гор. Пол. 1870 г. Дополненіе, сдѣланное въ послѣднихъ строкахъ, вызвано необходимостью пополнить личный составъ гласныхъ. Отказать Думѣ въ такомъ правѣ врядъ ли было бы справедливо.

32. Засѣданія Городской Думы назначаются: а) по усмотрѣнію предсѣдателя собранія; б) по требованію городского головы и предложенію Городской Управы; в) по желанію и требованію не менѣе одной десятой части гласныхъ, заявленному предсѣдателю думскихъ собраній, и г) по предложеніямъ правительства или мѣстной администраціи. Распоряженія о созваніи Думы дѣлаются предсѣдателемъ собраній, при чемъ въ разсылаемыхъ повѣсткахъ должны быть указаны предметы предстоящихъ совѣщаній.

(Ст. 56 и 57 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 64, 65 и 66 Гор. Пол. 1892 г.)

Существенное различіе по этому предмету между обоими Гор. Пол-ями заключается въ слѣдующемъ: по первому изъ нихъ созваніе Думы было вполнѣ предоставлено городскому головѣ, который былъ обязанъ только о времени засѣданій и о предметахъ обсужденія „доводить до свѣдѣнія“ губернатора. Нѣкоторое стѣсненіе встрѣчало въ законѣ лишь назначеніе засѣданій для разсмотрѣнія росписей городскихъ расходовъ и доходовъ и отчетовъ Городской Управы—не менѣе двухъ засѣданій и притомъ въ сроки, хотя и назначенные Думою, однако не иначе какъ съ утвержденія губернатора. По второму „Положенію“ въ практику Думы введены значительныя стѣсненія, никакими практическими

надобностями не вызванныя. Такъ, собранія были назначены—*очередныя* и *чрезвычайныя* (по примѣру земскихъ учрежденій). Первыя могутъ назначаться „не менѣе четырехъ и не болѣе 24-хъ разъ въ годъ", а расписанія этихъ собраній должны составляться Думою „на годъ впередъ, въ декабрѣ предшествующаго года". При этомъ въ особомъ примѣчаніи къ ст. 64 оговорено, что „въ сентябрѣ назначается собраніе для разсмотрѣнія отчета по исполненію городской росписи, равно какъ прочихъ отчетовъ Управы за минувшій годъ, а въ ноябрѣ для обсужденія смѣты доходовъ и расходовъ города на предстоящій годъ". Перечень назначенныхъ къ слушанію дѣлъ утверждается каждый разъ губернаторомъ. Что касается чрезвычайныхъ собраній, то они назначаются въ Москвѣ „съ разрѣшенія или по распоряженію генералъ-губернатора". Всѣ подобныя условія, безъ надобности стѣсняющія свободную дѣятельность Городской Думы и несогласныя съ общими основами Общественнаго Самоуправленія, не должны имѣть мѣста въ новомъ Гор. Пол. Что касается до оговореннаго въ ст. „Проекта" права правительства требовать созыва Думы, то сохраненіе его представляется справедливымъ въ тѣхъ видахъ, что предметами обсужденія могутъ быть такіе, возникающіе въ правительственной сферѣ, вопросы, которые тѣсно связаны съ мѣстными интересами Городского Общества. Допущеніе такого права вполнѣ соотвѣтствуетъ значенію Гор. У-нія, какъ государственнаго учрежденія, вѣдающаго мѣстныя дѣла Городского Общества (см. „Вступительныя Объясненія").

33. Собранія Городской Думы считаются состоявшимися, если въ нихъ присутствуетъ не менѣе одной пятой части всего числа гласныхъ и представителей Земскаго Собранія.

(Ст. 63 Гор. Пол. 1870 г. Правила ст. 9.—Ст. 70 и 89 Гор. Пол. 1892 г.)

По Гор. Пол. 1870 г. требовалось присутствіе „не менѣе одной трети числа гласныхъ". Въ ст. 9 „Правилъ"

о примѣненіи его къ Москвѣ—не менѣе „одной пятой части". Это отношеніе сохранено и въ „Проектѣ", какъ оправданное многолѣтнимъ опытомъ. Это составитъ при 250 общаго состава гласныхъ и 11 представителей Земства—до 53 наличныхъ членовъ собранія. „Положеніемъ" 1892 г. опять была возстановлена одна треть. Въ настоящій „Проектъ" не включено постановленное „Правилами" условіе: „если такое число гласныхъ въ собраніе не явится, то для разсмотрѣнія предназначенныхъ къ оному дѣлъ назначается не ранѣе, впрочемъ, 7 дней послѣ несостоявшагося собранія новое собраніе, которое признается состоявшимся, въ какомъ бы на этотъ разъ числѣ ни собрались члены". Такое условіе могло бы быть установлено самою Думою, въ порядкѣ инструкціонномъ, если бы она нашла это полезнымъ. По ст. 89 Гор. Пол. 1892 г. въ случаѣ двукратнаго неприбытія законнаго числа гласныхъ всѣ назначенные для обсужденій Думы вопросы и документы препровождаются, „съ заключеніемъ Управы", на зависящее распоряженіе губернатора.

34. Городская Дума приступаетъ къ обсужденію назначенныхъ дѣлъ: а) по предложеніямъ предсѣдателя собранія, городского головы и гласныхъ; б) по докладамъ и представленіямъ состоящихъ при Думѣ комиссій, Городской Управы и другихъ учрежденій; в) по предложеніямъ и представленіямъ правительства и мѣстной администраціи, и г) по просьбамъ и жалобамъ разныхъ учрежденій и частныхъ лицъ. Порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ установляется Думою.

(Ст. 58 и 60 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 67 Гор. Пол. 1892 г.)

Редакція этой статьи существенно отличается отъ редакціи обоихъ законоположеній. Правда, ст. 58 Гор. Пол. 1870 г. изложена приблизительно также, какъ и въ „Проектѣ"; но по ст. 60 требовалось, чтобы гласный,

желающій сдѣлать предложеніе Думѣ, извѣстилъ голову о предметѣ своего предложенія за три дня до засѣданія, иначе постановленіе по немъ отсрочивалось до одного изъ слѣдующихъ засѣданій. А закономъ 1892 г. на первый планъ выдвинуто предложеніе губернатора, что вполнѣ соотвѣтствуетъ общему направленію этого закона, но зато не сказано ни слова о докладахъ комиссій и Управы, тогда какъ работы ихъ доставляли и доставляютъ обыкновенно наибольшій и самый серьезный матеріалъ для обсужденія въ засѣданіяхъ Думы. Наконецъ, гласнымъ, желающимъ сдѣлать Думѣ предложенія, поставляется въ обязанность напередъ письменно заявить о томъ городскому головѣ, „который, *по собраніи надлежащихъ справокъ* (?), передаетъ это предложеніе, на обсужденіе Думы, если не встрѣтится законныхъ къ сему препятствій, въ одно изъ ближайшихъ собраній оной". Всѣ подобныя оговорки, клонящіяся только къ расширенію правъ городского головы, какъ высшаго чиновника Общ. У-нія, и ограниченію самодѣятельности гласныхъ, не должны имѣть мѣста въ настоящемъ „Проектѣ". Предоставленіе Думѣ права установлять порядокъ разсмотрѣнія очередныхъ дѣлъ потребовалось потому, что въ засѣданіяхъ Московской Думы много разъ возникали недоразумѣнія вслѣдствіе того, что вопросы обсуждались не въ томъ порядкѣ, какъ они были намѣчены въ разосланныхъ гласнымъ повѣсткахъ. Не меньше, если не больше замѣшательствъ возникало отъ того, что не допускались къ обсужденію вопросы и предложенія, какъ бы они ни были важны по своему значенію, если они не были предварительно помѣчены въ повѣсткахъ. Тутъ существо дѣла приносилось прямо въ жертву канцелярской формальности. Но этого мало. Очень часто по предложеніямъ и возраженіямъ гласныхъ, хотя и относившимся къ существу обсуждавшихся докладовъ, но своею аргументаціей выходившимъ изъ ихъ предѣловъ, не допускалось дѣлать постановленія,

какъ по предложеніямъ новымъ, и оно откладывалось до послѣдующаго засѣданія, а самые доклады, по которымъ дѣлались такія предложенія, проходили иной разъ безъ достаточнаго обсужденія. Формальное соблюденіе дѣйствующаго до сихъ поръ правила можетъ вести даже къ нѣкоторымъ злоупотребленіямъ со стороны лицъ, желающихъ провести доклады безъ серьезныхъ преній. Вообще установленіе порядка обсужденія вопросовъ въ собраніяхъ должно зависѣть только отъ Думы. Во всякомъ случаѣ это—дѣло не закона, а инструкціи.

35. Никто не можетъ имѣть въ Городской Думѣ больше одного голоса. Право голоса въ Думѣ есть личное и не можетъ быть передаваемо другому. Способъ подачи голосовъ, открытою и тайною баллотировкою, опредѣляется Думою.

(Ст. 64 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 72 Гор. Пол. 1892 г.)

Эта статья заимствована изъ Гор. Пол. 1870 г. и согласна съ указаніями нынѣ дѣйствующаго закона.

36. Дѣла въ Городской Думѣ, кромѣ указанныхъ ниже въ ст. 36, рѣшаются простымъ большинствомъ голосовъ. При равенствѣ ихъ голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ.

(Ст. 66 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 72 и 73 Гор. Пол. 1892 г.)

37. Выборы всѣхъ должностныхъ лицъ производятся закрытою подачей голосовъ. Равнымъ образомъ закрытою подачей голосовъ постановляются опредѣленія объ устраненіи служащихъ по выбору отъ должности и о преданіи ихъ суду; но, сверхъ того, для дѣйствительности этихъ опредѣленій требуется присутствіе не менѣе половины всего состава гласныхъ. Закрытой подачей голосовъ постановляются опредѣленія постоянныхъ содержаній, единовременныхъ денежныхъ пособій и пенсій, а равно о чествова-

ніи лицъ, оказавшихъ городу особыя услуги, о введеніи новыхъ налоговъ и сборовъ и о заключеніи займовъ.

(Ст. 65 и 67 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 71 и 73 Гор. Пол. 1892 г.)

Эта статья составлена примѣнительно къ обоимъ Гор. Пол-ямъ; но ею отвергнуто требуемое ими двухтретное большинство голосовъ для постановленій объ отвѣтственности выборныхъ лицъ, такъ какъ въ многочисленномъ собраніи закрытая подача голосовъ сама-по-себѣ можетъ считаться достаточнымъ обезпеченіемъ правильнаго рѣшенія дѣла и безъ назначенія отличительнаго двухтретнаго большинства голосовъ. Съ другой стороны, требованіе присутствія половиннаго числа гласныхъ и закрытой подачи голосовъ для постановленій о назначеніи постоянныхъ содержаній, пенсій, и временныхъ пособій, а равно о чествованіи лицъ, оказавшихъ выдающіяся услуги городу, признается справедливымъ потому, что при дѣйствовавшей до сихъ поръ, безъ всякаго ограниченія, открытой подачѣ голосовъ, назначались пособія и пенсіи въ такихъ большихъ размѣрахъ (даже лицамъ, состоявшимъ только въ родствѣ со служившими по Гор. У-нію), которые представлялись совсѣмъ несоотвѣтствовавшими дѣлу и могли находить объясненіе лишь въ особомъ личномъ расположеніи къ награждаемымъ со стороны такихъ авторитетныхъ лицъ, какъ городской голова, дѣлавшихъ Думѣ такого рода предложенія. Во всякомъ случаѣ рѣшенія подобныхъ личныхъ вопросовъ, къ которымъ относятся особыя формы чествованія заслуженныхъ лицъ (присвоеніе званія почетнаго гражданства гор. Москвы, постановка портретовъ и проч.) открытою подачею голосовъ присутствующихъ гласныхъ, естественно лишаетъ многихъ изъ нихъ возможности высказать свои мнѣнія, несогласныя съ дѣлаемыми предложеніями. И вотъ, неудивительно, что при такомъ порядкѣ голосованія предложенія проходятъ не по большинству голосовъ, а единогласно, вслѣдствіе вынужден-

наго молчанія этого большинства. Строго говоря, при такихъ условіяхъ не бываетъ запроса и открытой подачи голосовъ—вопросъ рѣшается обыкновенно громкими возгласами неизвѣстно какого числа присутствующихъ членовъ собранія,—простой аккламаціей, не имѣющей никакого значенія и подавляющей всякое самостоятельное мнѣніе гласныхъ.

Независимо отъ этихъ вопросовъ, присутствіе не менѣе половины гласныхъ и двухтретное большинство голосовъ въ обоихъ „Положеніяхъ" требуются еще для рѣшенія слѣдующихъ дѣлъ, не внесенныхъ, однако, въ инструкціи „Проекта": „о пріобрѣтеніи въ пользу города недвижимыхъ имуществъ или объ отчужденіи оныхъ", „о переложеніи натуральныхъ повинностей въ денежныя", а въ ст. 63 пун. 6 и 7 и ст. 71 Гор. Пол. 1892 г. перечислены еще дѣла: объ установленіи расцѣнки мѣстъ, назначенныхъ по плану города подъ застройку частными зданіями и урегулированіи городского населенія; объ условіяхъ выкупа состоящихъ въ безсрочной арендѣ усадебныхъ участковъ;" о принятіи на общія средства города перечисленныхъ въ пунктѣ 7-мъ той же (63) статьи повинностей домовладѣльцевъ. Сюда отнесены: а) содержаніе и устройство мостовыхъ и тротуаровъ; б) очистка дымовыхъ трубъ; в) содержаніе, въ видахъ пожарной безопасности ночныхъ карауловъ и г) вывозъ нечистотъ изъ городского поселенія и удаленія ихъ посредствомъ канализаціи—если расходы по всѣмъ этимъ предметамъ отнесены на общія городскія средства. При этомъ упоминается о возможности, „по соглашенію съ домовладѣльцами", установленія „особыхъ въ предѣлахъ дѣйствительной надобности сборовъ съ домовладѣльцевъ". Пересматривая этотъ довольно длинный перечень, недоумѣваешь, въ какихъ видахъ потребовались такія стѣсненія общественной дѣятельности по многимъ дѣламъ, не имѣющимъ серьезнаго значенія.

38. При постановленіи Думою опредѣленій объ отвѣтственности городского головы, членовъ Управы и предсѣдателя собраній, тѣ лица, о коихъ постановляется опредѣленіе, въ преніяхъ не участвуютъ и оставляютъ собраніе.

(Ст. 51 Гор. Пол. 1870 г.)

39. При разсмотрѣніи Думою отчетовъ Городской Управы и при обсужденіи вопросовъ о назначеніи или размѣрѣ содержанія лицамъ Городского Общественнаго Управленія, городской голова, члены Управы, гласные, состоящіе на общественной службѣ и получающіе содержаніе изъ городскихъ суммъ, въ постановкѣ рѣшенія собранія не участвуютъ.

(Ст. 52 Гор. Пол. 1860 г.)

Эти двѣ статьи заимствованы почти буквально изъ Гор. Пол. 1870 г.

40. Городской Думѣ предоставляется какъ для предварительнаго разсмотрѣнія отдѣльныхъ вопросовъ, такъ и для завѣдыванія отдѣльными частями Общественнаго хозяйства назначать особыя комиссіи или возлагать такія порученія на гласныхъ и стороннихъ лицъ. Равнымъ образомъ, Думѣ предоставляется приглашать въ свои засѣданія, хотя безъ права голоса, стороннихъ лицъ, въ видѣ экспертовъ для выслушанія отъ нихъ соотвѣтствующихъ мнѣній по обсуждаемымъ вопросамъ.

Ст. 61, 62, 73, 74 и 75 Гор. Пол. 1870 г. — Ст. 68, 69, 103, 104 и 105 Гор. Пол. 1892 г.

До настоящаго времени Московская Городская Дума съ успѣхомъ пользовалась правомъ избранія изъ гласныхъ подготовительныхъ или совѣщательныхъ комиссій, для предварительнаго разсмотрѣнія какъ проектовъ городскихъ актовъ и составленныхъ Управою ежегодныхъ отчетовъ о дѣятельности Общ. У-нія, такъ и другихъ болѣе или менѣе сложныхъ вопросовъ, требующихъ для

правильнаго разрѣшенія собранія необходимыхъ матеріаловъ и ихъ разсмотрѣнія. Этими комиссіями разработана вообще большая часть самыхъ существенныхъ и сложныхъ вопросовъ Общественнаго хозяйства Москвы, и если дѣятельность ихъ нерѣдко въ частныхъ случаяхъ не достигала цѣли, то вслѣдствіе равнодушія къ дѣлу и уклоненія отъ работы гласныхъ, легко принимавшихъ на себя отъ Думы разныя порученія и охотно поступавшихъ въ составъ комиссій, но не исполнявшихъ того, за что они брались. Во всякомъ случаѣ доклады совѣщательныхъ комиссій представляли собою до сихъ поръ одинъ изъ лучшихъ способовъ для разработки отдѣльныхъ частей обширнаго и сложнаго городского дѣла, и надо надѣяться, что преобразованная на новыхъ началахъ и усиленная въ своемъ личномъ составѣ Городская Дума широко воспользуется услугами этихъ комиссій. Что касается до комиссій исполнительныхъ, то установленная Гор. Пол-ми организація ихъ представляетъ собою явленіе настолько странное, даже уродливое, что врядъ ли полезно было бы сохранять ихъ именно въ такомъ видѣ, какъ онѣ нынѣ учреждаются. Прежде всего по дѣйствующему закону Дума можетъ устраивать такія комиссія не иначе, какъ „по представленію Городской Управы“; въ согласіи съ этимъ общимъ положеніемъ исполнительныя комиссіи „подчиняются Городской Управѣ и дѣйствуютъ на основаніи составленныхъ ею и Думою утвержденныхъ инструкцій“. Мало того, исполнительныя комиссіи дѣйствуютъ подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ Управы, и только по представленію послѣдней Дума можетъ назначать въ предсѣдатели особое лицо (изъ гласныхъ, членовъ комиссіи?), которое вмѣстѣ съ тѣмъ поступаетъ въ число членовъ Управы. Существенное дополненіе, введенное въ эту организацію „Положеніемъ“ 1892 г., состоитъ въ томъ, что, согласно съ общимъ направленіемъ его, на учрежденіе такихъ комиссій тре-

буется особое разрѣшеніе губернатора. Несообразность представленной здѣсь организаціи состоитъ въ томъ, что исполнительныя комиссіи, состоя изъ гласныхъ, подчиняются Управѣ и дѣйствуютъ подъ руководствомъ одного изъ ея членовъ, Дума же, избравъ такую комиссію, но не иначе, какъ по представленію Управы, фактически теряетъ всякое вліяніе на ходъ и направленіе дѣятельности комиссіи. При такой постановкѣ дѣла на практикѣ происходили странныя несообразности. Такъ, напримѣръ, въ Москвѣ исполнительная комиссія въ первый разъ была организована изъ гласныхъ для завѣдыванія постройкою боенъ. Предсѣдателемъ ея былъ назначенъ одинъ изъ гласныхъ, который въ то же время состоялъ и товарищемъ городского головы, а принявъ должность предсѣдателя комиссіи, онъ тѣмъ самымъ становился и членомъ Управы. Слѣдовательно, такое лицо, оставаясь товарищемъ городского головы и въ отсутствіи его занимая должность предсѣдателя Управы, въ то же время оставался ея зауряднымъ членомъ. Несмотря на заботы тогдашняго городского головы поставить исполнительную комиссію на твердыя ноги, онъ не достигъ желанныхъ цѣлей и комиссія, истративъ многіе милліоны рублей на сооруженіе боенъ, въ концѣ-концовъ не могла представить отчета въ израсходованіи этихъ денегъ. Всѣмъ понятно, что при указанныхъ здѣсь условіяхъ организаціи исполнительныхъ комиссій, онѣ не пришлись, какъ говорится, ко двору Московской Думы, которая потомъ и не находила полезнымъ прибѣгать къ услугамъ такихъ учрежденій. А между тѣмъ располагать возможностью имѣть готовые способы для ближайшаго завѣдыванія отдѣльными отраслями городского хозяйства и Общ. У-нія, какъ говорится въ ст. 73 Гор. Пол. 1870 г., для Думы чрезвычайно важно. А потому представляется безусловно необходимымъ предоставить ей право учреждать такія исполнительныя комиссіи изъ гласныхъ, при участіи и стороннихъ лицъ-спеціалистовъ, но при условіи уста-

новленія болѣе свободной дѣятельности учрежденій, опредѣляемой инструкціей Думы.

Говоря здѣсь о дѣятельности думскихъ комиссій нельзя пройти молчаніемъ категорическаго требованія „Положенія“ 1892 г. (ст. 62), что „для разсмотрѣнія отчета Управы по исполненію городской росписи обязательно избирается изъ гласныхъ ревизіонная комиссія“. Это требованіе одинаковое, что и въ „Положеніи“ о земск. учр., по существу не возбуждаетъ никакихъ существенныхъ возраженій, тѣмъ болѣе, что при дѣйствіи Гор. Пол. 1870 г. практическая дѣятельность исполнительнаго органа Гор. У-нія оставалась большею частью безъ всякаго контроля со стороны Думы, и отчеты Управы послѣднею почти не разсматривались. Но и требуемая дѣйствующимъ нынѣ закономъ ревизіонная комиссія, выбираемая изъ гласныхъ лишь на каждый отдѣльный случай разсмотрѣнія управскаго отчета, врядъ ли можетъ достигать своей цѣли, какъ учрежденіе временное и скоропереходящее, не имѣющее возможности войти въ существо городского дѣла и охватить по отчету даже важнѣйшія подробности Управленія, а потому работа такой комиссіи легко обращается въ формальную свѣрку отчетныхъ цифръ съ оправдательными документами Управы. Вотъ почему это требованіе „Положенія“ 1892 г. не введено въ настоящій „Проектъ“: при учрежденіи широкаго, постояннаго въ теченіе всего года дѣйствующаго контроля, о которомъ упомянуто выше въ главѣ первой, ст. 14, временная ревизіонная комиссія была бы учрежденіемъ совершенно излишнимъ.

41. Для завѣдыванія дѣлопроизводствомъ Городской Думы и управленія городской канцеляріей избирается городской секретарь изъ лицъ, обладающихъ высшимъ юридическимъ образованіемъ. Срокъ служенія городского секретаря опредѣляется Думою.

(Ст. 82, 95 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 115 и 116 Гор. Пол. 1892 г.).

Требованіе отъ городского секретаря высшаго образовательнаго ценза находитъ свое оправданіе въ томъ, что секретарю, сверхъ обычныхъ занятій его въ городской канцеляріи, приходится присутствовать во всѣхъ засѣданіяхъ Думы, выступать докладчикомъ по нѣкоторымъ дѣламъ и даже, въ качествѣ юриста, давать свои объясненія по происходящимъ преніямъ и представлять Собранію разъяснительныя справки съ дѣйствующими законами.

42. Всѣ состоявшіеся въ Думѣ приговоры и и постановленія записываются въ особый журналъ, составляемый и удостовѣряемый въ вѣрности его составленія городскимъ секретаремъ и подписываемый предсѣдателемъ собранія и присутствовавшими гласными. Въ этомъ журналѣ должны быть поименованы всѣ документы и изложены предложенія и заявленія, по которымъ состоялись постановленія Думы, а равно особыя мнѣнія гласныхъ, почему либо не согласившихся съ этими постановленіями. Независимо отъ журналовъ засѣданій, ведутся стенографическіе отчеты о засѣданіяхъ, съ изложеніемъ въ возможной полнотѣ и точности происходившихъ въ Собраніяхъ преній, а также рѣчей и мнѣній, высказанныхъ членами Собраній.

(Ст. 75, Гор. Пол. 1892 г.)

Въ Гор. Пол. 1870 г. этотъ очень важный пунктъ совсѣмъ не затронутъ. Если онъ внесенъ въ настоящій „Проектъ“, примѣняясь къ редакціи „Положенія“ 1892 г., то потому, что какъ журналы засѣданій Думы, такъ и стенографическіе отчеты представляютъ собою первоначальной важности документы о дѣятельности Гор. У-нія и оставить составленіе ихъ на усмотрѣніе Думы врядъ ли было бы справедливо. Что касается порядка и подробностей составленія и утвержденія ихъ, то они могутъ быть установлены инструкціей Думы.

43. Всѣ постановленія Думы, съ относящимися къ нимъ документами, въ вѣрныхъ копіяхъ препровождаются градоначальнику для свѣдѣнія.

(Ст. 68 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 76, 77 Гор. Пол. 1892 г.)

Такое требованіе выражено и въ обоихъ Гор. Пол., но въ первомъ изъ нихъ губернатору предоставлено право передавать постановленія Думы, „если онъ не усмотритъ въ оныхъ нарушенія законовъ", для напечатанія въ „Губернскихъ Вѣдомостяхъ", а во второмъ кромѣ того, въ ст. 77 дополнено, что „тѣ постановленія, которыя на основаніи ст. 78 и 79 сего „Положенія" или же иныхъ (?) узаконеній подлежатъ, утвержденію правительственной власти, не приводятся въ исполненіе до воспослѣдованія такого утвержденія". А далѣе, въ двухъ названныхъ сейчасъ статьяхъ перечислены всѣ постановленія Городскихъ Думъ, а въ томъ числѣ и столичныхъ, которыя подлежатъ утвержденію губернаторовъ, министра вн. д., Комитета Министровъ и Государственнаго Совѣта. Само-собою разумѣется, что всѣ подобныя ограниченія самостоятельности Общ. У-нія, вытекающія изъ общаго приказнаго принципа составителей „Положенія" 1892 г., не должны быть включены въ „Проектъ" въ виду предстоящаго преобразованія общаго государственнаго строя. Если же въ настоящей статьѣ „Проекта" требуется представленіе копій съ думскихъ постановленій градоначальнику, то лишь для „свѣдѣнія" его въ тѣхъ видахъ, чтобы не оставлять правительство въ неизвѣстности о томъ, что дѣлается въ средѣ Гор. У-нія. Того требуютъ какъ правительственный контроль надъ законностью дѣйствій этого послѣдняго, такъ и собственные интересы Думы, могущіе иначе доходить до высшихъ правительственныхъ сферъ неправильно истолкованными и даже въ искаженномъ видѣ.

44. Городской Думѣ предоставляется право избранія мировыхъ судей, участковыхъ и почет-

ныхъ, а равно и организаціи мировыхъ учрежденій на основаніи судебныхъ уставовъ Александра II отъ 20 ноября 1864 г.

(Ст. 63, пун. 1 Гор. Пол. 1892 г.)

Въ Гор. Пол. 1870 г. производство Думою выборовъ мировыхъ судей пройдено молчаніемъ, а въ дѣйствующемъ законѣ 1892 г. содержится такая оговорка общаго содержанія: „Думѣ предоставляется: 1) производство выборовъ въ должности, указанныя настоящимъ „Положеніемъ", а также въ должности, замѣщеніе коихъ предоставлено Городскому Обществу на основаніе подлежащихъ уставовъ, положеній и другихъ постановленій, и 2) опредѣленіе размѣровъ содержанія по тѣмъ изъ означенныхъ въ пун. 1 сей статьи должностей, которыя не отправляются безвозмездно". Выборъ мировыхъ судей и устройство мировыхъ учрежденій должно подходить подъ дѣйствіе этихъ статей. Для полности данныхъ о правѣ Думы замѣщать, по своему выбору разныя должности, сверхъ указанныхъ въ ст. 73 и 82—85 Гор. Пол. 1870 г., т.-е. членовъ исполнительныхъ комиссій, городского головы, членовъ Городской Управы, городского секретаря, членовъ торговой депутаціи и комиссіи для оцѣнки недвижимыхъ имуществъ, въ особомъ примѣчаніи къ ст. 85 указанъ еще рядъ должностей, замѣщаемыхъ Думою „изъ лицъ, пользующихся правомъ голоса на городскихъ выборахъ". Но всѣ эти должности пройдены въ „Проектѣ" молчаніемъ главнымъ образомъ потому, что съ общимъ преобразованіемъ государственнаго устройства названныя учрежденія могутъ быть или упразднены или измѣнены до неузнаваемости.

45. Порядокъ производства дѣлъ по всѣмъ частямъ Городского Общественнаго Управленія установляется самою Городскою Думою, издающею съ этою цѣлью инструкціи, правила, обязательныя для исполненія какъ для нея самой,

такъ и для всѣхъ учрежденій и лицъ, входящихъ въ составъ Управленія.

(Ст. 69 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 6 и 74 Гор. Пол. 1892 г.)

Когда вводилось въ Москвѣ „Положеніе объ Общ. У-ніи" 1862 г., особою Высочайше утвержденною комиссіей былъ преподанъ для руководства новому Управленію длинный рядъ „Инструкцій" по веденію дѣла какъ въ Общей и Распорядительной Думахъ, такъ и въ подвластныхъ имъ учрежденіяхъ. Но эти инструкціи, какъ сочиненныя впередъ для учрежденій, неизвѣстно еще какъ имѣвшихъ сложиться, безъ всякаго опыта и практики, не имѣли никакого значенія и касались только внѣшнихъ условій дѣятельности, благоразумно остерегаясь вдаваться въ существо дѣла. А потому кромѣ стѣсненій въ производствѣ дѣлъ отъ этихъ инструкцій ничего и не получалось. Послѣ введенія Гор. Пол. 1870 г., значительно расширившаго кругъ дѣятельности Общ. У-нія, Дума въ теченіе очень многихъ лѣтъ, дѣйствовала ощупью, по своему усмотрѣнію, придерживаясь, гдѣ было возможно, пережитыхъ личныхъ опытовъ. Многія серьезныя недоразумѣнія въ самыхъ засѣданіяхъ Думы были результатомъ такого неопредѣленнаго положенія. Вообще недостатокъ дѣловой инструкціи сильно чувствовался Думою, и, несмотря на это, она не была составлена до 80-хъ годовъ, пока не выискался охотникъ до такой работы, одинъ изъ гласныхъ, участвовавшій еще въ комиссіи 1863 г. Имъ былъ составленъ цѣлый сборникъ всевозможныхъ инструкцій, утвержденныхъ Думою. Но эта канительная, мелочная работа не оправдала общихъ ожиданій, потому что она была насквозь пропитана старымъ приказнымъ духомъ, подсказавшимъ ея составителю такія правила, которыя не давали хода свободной дѣятельности Думы. Если же эта инструкція была полезна кому-нибудь, то развѣ только городскому головѣ, который выставлялся въ ней полнымъ распорядителемъ и вершителемъ общественныхъ дѣлъ, тѣмъ

излюбленнымъ, въ узкомъ канцелярскомъ смыслѣ, „начальникомъ“, который передъ реформою 1892 г. наиболѣе содѣйствовалъ фактически упраздненію Общественнаго Самоуправленія.

Предоставляя Городской Думѣ право составленія инструкцій, Гор. Пол. 1870 г. вмѣняло ей „соблюденіе правилъ о производствѣ дѣлъ въ земскихъ, дворянскихъ и городскихъ общественныхъ и сословныхъ собраніяхъ“,—правилъ, Высочайше утвержденныхъ передъ самымъ изданіемъ Гор. Пол. и вошедшихъ потомъ въ общій сводъ законовъ (Общ. Упр. Губ. Ос. Прил. по Прод. 1868 г., ст. 84, прил.). Достоинство этихъ правилъ, до настоящаго времени неотмѣненныхъ, но фактически остающихся обыкновенно безъ примѣненія, въ особенности вслѣдствіе послѣднихъ совершенно произвольныхъ постановленій, предоставившихъ общественныя собранія въ произвольное распоряженіе полиціи, состоитъ въ томъ, что онѣ довольно кратки,—всего 22 статьи. Главная же задача ихъ состояла въ томъ, чтобы укрѣпить за предсѣдателями право распоряженія общественными собраніями которыя еще за 35 лѣтъ тому назадъ возбуждали въ правительствѣ опасеніе, какъ бы не вышли онѣ изъ предѣловъ, допускаемыхъ правительствомъ, и въ томъ еще, чтобы подтвердить условіе „недѣйствительности“ думскихъ постановленій помимо предписаній Гор. Пол. и пожалуй устрашить членовъ собраній мѣрою отвѣтственности за нарушеніе „Правилъ“. Гор. Пол. 1892 г. проходитъ молчаніемъ право Городской Думы составлять инструкціи, которыя естественно представлялись составителямъ этого закона излишнею поблажкою Общественному Самоуправленію при той широтѣ правъ непосредственнаго завѣдыванія городскими дѣлами, которыя предоставлены мѣстной администраціи, дѣйствующей какъ черезъ губернскихъ чиновъ, такъ и черезъ избранныхъ представителей Городскаго Общества, зачисленныхъ „Положеніемъ“ 1892 г. въ составъ государственныхъ

чиновниковъ для вящшей зависимости ихъ отъ правительственной власти. Взамѣнъ думскихъ инструкцій введено этимъ Положеніемъ также слишкомъ общее и неопредѣленное правило: „Ближайшія указанія о существѣ (?) и порядкѣ дѣйствій Городского Общественнаго Управленія опредѣляются, по роду дѣлъ, въ надлежащихъ уставахъ, положеніяхъ и другихъ узаконеніяхъ“ (ст. 6); но при этомъ не поименованы, какъ это сдѣлано въ другихъ подобныхъ случаяхъ, ни одинъ изъ этихъ уставовъ, ни одно изъ этихъ положеній и узаконеній. Въ другой статьѣ (74) того же „Положенія“ „въ отношеніи порядка производства дѣлъ въ собраніяхъ Думы“ сдѣлана ссылка лишь на „правила, установленныя по этому предмету для земскихъ собраній“ (Общ. учр. губ., ст. 179—200, Пол. о земс. учр., ст. 77). Стало-быть дѣйствующее теперь Гор. Пол., не признавая за Думою права составленія инструкцій, въ то же время отвергаетъ дѣйствіе даже тѣхъ инструкцій, которыя были составлены ею при дѣйствіи прежняго „Положенія“ 1870 г.

Во всякомъ случаѣ одна изъ ближайшихъ заботъ преобразованной Думы по устройству общаго порядка дѣйствій и занятій, прежде всего самой же Думы, должна состоять въ пересмотрѣ составленныхъ для ея руководства инструкцій, а затѣмъ въ составленіи новой инструкціи, вполнѣ соотвѣтствующей общимъ началамъ предпринимаемаго преобразованія.

ГЛАВА ПЯТАЯ.

О Городской Управѣ.

46. Городская Управа представляетъ собою главный исполнительный органъ Общественнаго Управленія: являясь исполнительницей постановленій Думы, она самостоятельно завѣдуетъ всѣмъ городскимъ дѣломъ Москвы согласно съ общими законами, настоящимъ положеніемъ и инструкціями Думы.

(Ст. 72 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 95 Гор. Пол. 1892 г.)

Ни въ томъ, ни въ другомъ Гор. Пол. не выражены, хотя бы въ самой общей формѣ, роль и значеніе Городской Управы, а взамѣнъ того въ ст. 95 закона 1892 г. перечислены ввѣренныя ея непосредственному завѣдыванію „дѣла городского хозяйства и управленія по правиламъ сего Положенія, подлежащихъ уставовъ (?) и узаконеній, а также согласно постановленіямъ Думы". Такое перечисленіе представляется совершенно излишнимъ по чрезвычайной сложности и многочисленности предметовъ, входящихъ и имѣющихъ войти въ составъ Гор. У-нія; уловить впередъ всѣ эти предметы представляется даже невозможнымъ. Что касается до Гор. Пол. 1870 г., то въ немъ такого перечисленія не сдѣлано, а въ названной статьѣ было сказано такъ: „Управа ведетъ текущія дѣла по городскому хозяйству, изыскиваетъ мѣры къ его улучшенію, исполняетъ опредѣленія Думы, собираетъ нужныя ей свѣдѣнія, составляетъ проекты городскихъ смѣтъ (росписей), взимаетъ и расходуетъ городскіе сборы на установленныхъ Думою основаніяхъ и представляетъ, въ назначенные Думою сроки отчеты о своей дѣятельности и состояніи подвѣдомственныхъ частей". Послѣ изложенныхъ выше въ ст. 6 настоящаго „Проекта" предметовъ вѣдѣнія Городского Самоуправленія представляются совершенно излишними даже и эти краткія указанія.

47. Городская Управа дѣйствуетъ подъ предсѣдательствомъ городского головы или, въ случаѣ его временнаго отсутствія, товарища головы (ст. 49), а за отсутствіемъ товарища предсѣдательствуетъ одинъ изъ членовъ Управы, по ея назначенію. Число членовъ опредѣляется и измѣняется Думою, но оно не должно быть менѣе двухъ.

(Ст. 70 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 90 и 94 Гор. Пол. 1892 г.)

Въ Гор. Пол. 1892 г. число членовъ Управы назначено соотвѣтственно количеству населенія каждаго города; а для обоихъ столицъ установлено „до шести". Но почему именно до шести, необъяснено. При широтѣ правъ вообще, предоставляемыхъ нынѣ Городской Думѣ, всякое подобное ограниченіе было бы излишне.

48. Городской голова является главнымъ уполномоченнымъ Городского Общества по управленію городовымъ дѣломъ и хозяйствомъ. А потому городскому головѣ принадлежитъ общій надзоръ за дѣятельностью Городской Управы и подвѣдомственныхъ ей учрежденій. Черезъ городского голову происходятъ и всѣ сношенія Управы съ высшими правительственными учрежденіями и лицами.

(Ст. 81 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 100 Гор. Пол. 1892 г.)

Ни въ томъ, ни въ другомъ Гор. Пол. общее значеніе и роль городского головы не опредѣлены, а въ законѣ 1892 г. они сведены на слѣдующія почти канцелярскія обязанности: „на общій надзоръ за правильнымъ *теченіемъ* дѣлъ въ Управѣ и подвѣдомственныхъ ей учрежденій", и на „распоряженія о собраніи свѣдѣній, приготовленіе дѣлъ къ докладу (?) и другія подобныя исполнительныя дѣйствія". Само-собою разумѣется, что при общей организаціи У-нія довольствоваться такою малозначительною чиновничьей ролью главнаго уполномоченнаго Городского Общества нельзя. А потому настоящая статья „Проекта" и редактирована въ согласі

съ тѣми объясненіями какія, приведены подъ ст. 27 объ относительныхъ правахъ городского головы и предсѣдателя собраній.

49. Городской голова избирается Городскою Думою на три года, какъ изъ состава гласныхъ, такъ изъ всѣхъ лицъ, удовлетворяющихъ (ст. 16) условіямъ избранія въ гласныя Думы.

(Ст. 48 и 82 Гор. Пол. 1870 г. и ст. 14 „Правилъ". – Ст. 56, 114, 118 Гор. Пол. 1892 г.)

До преобразованія 1870 г. городской голова, какъ было сказано выше, въ ст. 27, избирался всѣмъ пятисотеннымъ составомъ сословныхъ представителей. Гор. Пол. 1870 г. и „Правила" о примѣн. его къ обѣимъ столицамъ ввели то существенное измѣненіе, что Дума стала избирать и представлять на утвержденіе Высочайшее двухъ кандидатовъ на эту должность, изъ которыхъ одинъ утверждался Высочайшею властью. Въ „Положеніи" 1892 г. это правило видоизмѣнено такъ: „въ Петербургѣ и Москвѣ городскіе головы назначаются Высочайшею властью, по представленіи министра вн. д. Столичнымъ Думамъ предоставляется избирать для сего двухъ кандидатовъ изъ числа гласныхъ". Существенное измѣненіе, внесенное въ эту статью „Проекта", заключается въ томъ, что выборъ головы производится не только изъ среды гласныхъ, но изъ всѣхъ лицъ, имѣющихъ по закону право избранія въ гласные Думы. Это измѣненіе вызвано тѣмъ важнымъ обстоятельствомъ, что существующее до сихъ поръ ограниченіе можетъ ставить Думу въ необходимость довольствоваться избраніемъ такихъ лицъ, которыя иной разъ не удовлетворяютъ требованіямъ, предъявляемымъ Городскимъ Обществомъ къ этой должности. Съ другой стороны, въ настоящій „Проектъ" не внесено требованія объ утвержденіи избраннаго Думою городскимъ головою лица Высочайшею властью. Такое требованіе представлялось бы несоотвѣтствующимъ широкимъ основаніямъ предпринимаемаго преобразованія.

50. Въ помощь городскому головѣ избирается Думою, изъ состава гласныхъ, товарищъ, который замѣщаетъ его во всѣхъ случаяхъ, когда голова не можетъ временно исправлять своей должностью по болѣзни, или по другимъ причинамъ, а равно если онъ совершенно оставитъ должность въ теченіе послѣдняго года своей службы. Въ случаѣ совершеннаго выбытія городского головы болѣе чѣмъ за годъ до окончанія имъ срока службы, должность его замѣщается, по новому выбору, впредь до истеченія того срока, на который былъ избранъ выбывшій голова. Въ случаѣ одновременной болѣзни или отлучки какъ городского головы, такъ и товарища его, въ исправленіи этой должности вступаетъ одинъ изъ членовъ Городской Управы, по выбору Думы. Товарищъ городского головы на первый разъ избирается одновременно съ этимъ послѣднимъ на четыре года. Распредѣленіе обязанностей между городскимъ головою и его товарищемъ предоставляется Городской Думѣ.

(Ст. 12 и 14 „Правилъ".—Ст. 118, 119, 122, 124 и 125 Гор. Пол. 1892 г.)

Эта статья „Проекта" изложена примѣнительно къ „Правиламъ" о примѣненіи Гор. Пол. 1870 г. къ столицамъ и Гор. Об-мъ, которыми и была въ первый разъ учреждена должность товарища городского головы. Продленіе срока службы товарища головы на одинъ годъ противъ головы вводится въ видахъ избѣжанія случаевъ одновременнаго избранія головы и его товарища изъ лицъ новыхъ, мало или совсѣмъ не знакомыхъ съ положеніемъ городского хозяйства. Что касается до Гор. Пол. 1892 г., то перечисленныя выше статьи не включены въ настоящій „Проектъ", такъ какъ онѣ касаются главнымъ образомъ порядка утвержденія и назначенія лицъ министромъ или мѣстною администрати-

вною властью, за которыми „Проектомъ“ отрицается право вмѣшательства въ права Общественнаго Самоуправленія.

51. Члены Городской Управы избираются на четыре года изъ гласныхъ Думы и изъ лицъ, имѣющихъ вообще право голоса на выборахъ. Черезъ каждые два года одна часть членовъ выбываетъ по очереди избранія и замѣщается вновь избранными. Выбывшіе члены могутъ быть вновь избираемы. Черезъ первые два года по введеніи въ дѣйствіе новаго „Положенія“ выбываетъ по жребію число членовъ, назначенное Думою.

(Ст. 94 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 124 Гор. Пол. 1892 г.)

Срокъ службы членовъ Управы назначенъ на одинъ годъ длиннѣе въ сравненіи съ гласными Думы, дабы, при возобновленіи личнаго состава Думы, въ средѣ Управы оставались лица, опытныя въ дѣлѣ управленія городскимъ хозяйствомъ.

52. Членами Городской Управы не могутъ быть одновременно отецъ и сынъ, тесть и зять, а также родные братья. Тѣ же степени родства должны соблюдаться и по отношенію къ женщинамъ, имѣющимъ право выборовъ наравнѣ съ мужчинами, а именно: мужъ и жена, мать и дѣти, сестры, свекровь и невѣстка, свекръ и сноха.

(Ст. 87 Гор. Пол. 1870 г. - Ст. 117 Гор. Пол. 1892 г.)

53. Порядокъ занятій Городской Управы, а равно опредѣленіе дѣлъ, подлежащихъ коллегіальному обсужденію Управы или единоличнымъ распоряженіемъ предсѣдателя и членовъ, установляется инструкціей Думы. Распредѣленіе дѣлъ между членами установляется самою Управою, съ утвержденія Думы. Возникающія въ средѣ Управы личныя пререканія и взаим-

ныя неудовольствія разрѣшаются Думою по представленію Управы.

(Ст. 76 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 98 Гор. Пол. 1892 г.)

Эта статья изложена почти одинаково съ обоими „Положеніями", которыя не признавали только возможности взаимныхъ неудовольствій въ средѣ Управы, а потому обошла ихъ молчаніемъ.

54. Городская Управа, руководствуясь въ своей дѣятельности инструкціей Думы, въ то же время, въ случаѣ затрудненій или неудобствъ въ исполненіи ея опредѣленій, можетъ, по заключенію большинства полнаго числа своихъ членовъ, пріостановиться исполненіемъ такого опредѣленія и представить Думѣ объ оказавшихся затрудненіяхъ. При подтвержденіи послѣднею своего опредѣленія Управа обязана исполнить его.

(Ст. 79 Гор. Пол. 1870 г.)

55. Если Городская Управа, большинствомъ полнаго числа своихъ членовъ, признаетъ опредѣленіе Думы противозаконнымъ, то, не приводя его въ исполненіе, представляетъ о своемъ заключеніи Думѣ; а затѣмъ, въ случаѣ неустраненія разногласія между обоими учрежденіями, дѣло поступаетъ на рѣшеніе суда.

(Ст. 80 Гор. Пол. 1870 г.)

Обѣ эти статьи заимствованы изъ Гор. Пол. 1870 г. Въ „Положеніи" 1892 г. они опущены, какъ несогласныя съ введенною этимъ закономъ широтою личной власти губернатора, являющагося главнымъ распорядителемъ въ дѣлахъ Гор. У-нія. Эти статьи редактированы согласно съ тѣми разсужденіями правительственной комиссіи 1869 г., которыя изложены къ объясненію при ст. 27, по вопросу о выборахъ особаго предсѣдателя думскихъ собраній. Поставляя Городскую Управу, какъ исполнительный органъ Гор. У-нія, въ зависимость отъ дум-

скихъ распоряженій и инструкцій, тогдашняя комиссія совершенно правильно стремилась къ тому, чтобы затѣмъ предоставить Управѣ возможно бо́льшую свободу дѣйствій и не обратить ее въ послушное Думѣ, безотвѣтственное учрежденіе, какъ описалъ это въ то время московскій голова—экспертъ кн. В. А. Черкасскій. То же стремленіе высказалось въ очень рѣшительной формѣ въ ст. 73, 74 и 75 Гор. Пол. 1870 г., по которымъ Дума могла учреждать исполнительныя комиссіи не иначе, какъ „по представленію Городской Управы", которой онѣ и подчиняются. Это стремленіе къ установленію возможной самостоятельности главнаго исполнительнаго органа Гор. У-нія должно быть сохранено и въ проектируемомъ нынѣ „Положеніи" и найти мѣсто въ инструкціяхъ, которыя Дума имѣетъ составить для руководства Управы. Существенная разница въ редакціи двухъ разсматриваемыхъ здѣсь статей „Проекта" съ закономъ 1870 г. состоитъ въ томъ, что послѣдній въ случаѣ несогласія Думы съ заключеніемъ Управы о „противозаконности" думскихъ опредѣленій, обязывалось „вносить дѣло губернатору, который передаетъ оное на разсмотрѣніе Губ. по гор. дѣломъ Прис-вія. По настоящему „Проекту", подобные случаи разногласій должны поступать на разсмотрѣніе суда.

56. Дѣла, подлежащія коллегіальному обсужденію Городской Унравы, рѣшаются по большинству голосовъ, при чемъ, при равенствѣ ихъ, голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ. Если же городской голова найдетъ, что опредѣленіе большинства членовъ неправильно или противно законамъ, то онъ останавливаетъ исполненіе такого опредѣленія, о чемъ и представляетъ Думѣ въ ея ближайшемъ засѣданіи.

(Ст. 77 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 99 Гор. Пол. 1892 г.)

57. Въ случаяхъ чрезвычайныхъ и не терпящихъ отлагательства, голова въ правѣ самъ

принимать мѣры, предоставленныя коллегіальному рѣшенію Управы; но обязанъ доводить о своихъ дѣйствіяхъ до свѣдѣнія Управы въ первое же ея затѣмъ засѣданіе. Въ случаѣ несогласія Управы съ мнѣніемъ головы, она представляетъ о томъ на усмотрѣніе Городской Думы.

(Ст. 78 Гор. Пол. 1870 г. Ст. 99 Гор. Пол. 1892 г.).

Двѣ послѣднія статьи были редактированы въ старомъ законѣ также въ согласіи съ тѣми воззрѣніями, которыя были высказаны въ 1868 г. по тому же вопросу о „раздвоеніи" власти городского головы. Сохраняя за нимъ первенствующее значеніе въ средѣ Гор. У—нія, тогдашняя коммиссія справедливо признавала за нимъ и право личныхъ распоряженій въ случаяхъ чрезвычайныхъ. Да и врядъ ли было бы полезно при необыкновенной сложности общественнаго хозяйства и многочисленности входящихъ въ составъ его предметовъ, зачастую весьма мелочного значенія, отрицать въ такихъ чрезвычайныхъ случаяхъ необходимость личныхъ распоряженій. Того требуетъ, безъ сомнѣнія, практика городского дѣла. На томъ же общемъ основаніи редактирована и слѣдующая статья „Проекта".

58. Каждый членъ Городской Управы въ кругѣ отведенныхъ ему дѣлъ, подчиняясь общимъ правиламъ Управленія, дѣйствуетъ самостоятельно, подъ своею личною отвѣтственностью во всѣхъ случаяхъ, въ которыхъ безусловно не требуется особыхъ постановленій Управы, лишь бы дѣлаемыя распоряженія по существу не противорѣчили этимъ послѣднимъ.

Эта статья введена вновь на основаніи, между прочимъ, и слѣдующихъ соображеній. Одинъ изъ крупныхъ недостатковъ существующаго до сихъ поръ порядка Гор. У-нія Москвы заключается въ томъ, что коллегіальное устройство Управы подавляетъ личную иниціа-

тиву каждаго изъ ея членовъ, а слѣдовательно и устраняетъ всякую отвѣтственность уполномоченнаго передъ Обществомъ, ввѣрившимъ ему завѣдываніе отдѣльною частью городового дѣла. А между тѣмъ нигдѣ, ни въ какой отрасли общественной дѣятельности, личная иниціатива не имѣетъ такого выдающагося значенія, какъ въ области хозяйственныхъ распоряженій. Нельзя же, напримѣръ, по журналамъ коллегіи мостить и чистить улицы, строить дома, прокладывать трубы и т. д. Въ разумномъ сочетаніи коллегіальности общественнаго учрежденія съ личною иниціативою лица, принявшаго на свою отвѣтственность спеціальныя занятія заключается одно изъ главныхъ основаній успѣха общественнаго дѣла. Составленная Думою для Управы и дѣйствующая до сихъ поръ инструкція установила преимущественно внѣшній порядокъ „теченія" дѣлъ и внѣшнія обязательныя формы управленія и не находила нужнымъ войти въ существо Общ. У-нія. Тѣмъ самымъ были положены прочныя основы сухому канцеляризму, противъ котораго раздаются справедливые укоры и осужденія противъ Общ. У—нія въ средѣ Московскаго Общества. Введенный въ общій строй управленія формализмъ доходилъ въ 80-хъ годахъ до того, что избранному Думою спеціалисту для завѣдыванія народными училищами было поручено вмѣстѣ съ тѣмъ управленіе сифилитическою больницей на томъ странномъ основаніи, что Гор. Пол. будто бы никакой спеціальности не допускало *) и каждый членъ Управы, „какъ членъ *Присутствія*", долженъ быть готовъ принять на себя управленіе любымъ отдѣломъ общественнаго хозяйства и, одинаково со всѣми своими товарищами, непосредственно участвовать во всѣхъ дѣлахъ, хотя бы ему совсѣмъ незнакомыхъ. При невозможности исполненія такого требованія общій прин-

*) Самое избраніе спеціалиста-педагога для завѣдыванія училищною частью отвергалось, какъ противорѣчившее общимъ требованіямъ Гор. Пол.

ципъ коллегіальности внѣшне поддерживается тѣмъ, что ежедневно составляемыя десятки журнальныхъ постановленій разносятся обычнымъ приказнымъ порядкомъ для подписи членамъ Управы, неучаствовавшимъ въ рѣшеніи обсуждаемыхъ вопросовъ. Что касается до членовъ Управы въ отдѣльности, то каждый изъ нихъ, укрываясь за большинствомъ членовъ „Присутствія", конечно не находятъ поводовъ къ проявленію въ дѣлѣ, не всегда безопасной, личной энергіи, и тѣмъ сохраняетъ свою безотвѣтственность во всемъ, что происходитъ въ области порученныхъ ему дѣлъ. Да и надо прибавить, что въ теченіе почти 35 лѣтъ, протекшихъ со времени введенія Гор. Пол. 1870 г. не было случая привлеченія члена Управы къ отвѣтственности. Приказный порядокъ соблюдается, коллегія дѣйствуетъ правильно — за что же отвѣчать отдѣльнымъ управителямъ? Справедливость требуетъ замѣтить здѣсь, что о самостоятельности личныхъ распоряженій членовъ Управы и ихъ личной отвѣтственности все-таки заходила рѣчь въ 80-хъ гг. *), но безуспѣшно. Въ заключеніе нельзя не прибавить, что проведеніе на практикѣ спасительной грани между коллегіальностью учрежденія и личною отвѣтственною дѣятельностью каждаго члена Управы должно составить самую существенную задачу преобразованной Думы, имѣющей установить новый порядокъ Общ. У-нія.

---

*) См. мое „Открытое письмо" Московск. гор. головѣ *Б. Н. Чичерину* въ „Опытахъ изученія Общ. хозяйства и управленія городовъ". Ч. II, стр. 261 и сл.

ГЛАВА ШЕСТАЯ.

О службѣ по Городскому Общественному Управленію.

59. Всѣмъ лицамъ, занимающимъ должности по Городскому Общественному Управленію, безъ исключенія, никакихъ правъ государственной службы не присвоивается, а потому ни чинопроизводствомъ, ни награжденіемъ знаками отличія, ни другими преимуществами ея они пользоваться не могутъ.

(Ст. 98 и 99 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 121, 126 Гор. Пол. 1892 г.)

Это основное правило общественной службы было установлено еще Гор. Пол. 1870 г. (ст. 99). Исключеніе было сдѣлано только для городского секретаря по его должности докладчика въ губернскомъ по городскимъ дѣламъ присутствіи, съ причисленіемъ по должности, мундиру и пенсіи къ установленному классу и разряду службы. Точно такъ же должность городского головы была положена въ IV классѣ и за нею по особому Высочайшему повелѣнію былъ сохраненъ генеральскій мундиръ того же разряда по вѣдомству минист. вн. д. Несмотря на это возвышеніе служебнаго ранга городского головы, тотчасъ же по введеніи Гор. Пол. въ Москвѣ явилась, „съ Высочайшаго Государя Императора разрѣшенія", разъясненіе министра вн. д., что, по смыслу общаго „закона о пространствѣ и предѣлахъ власти губернаторовъ" (II т. св. зак. Об. Губ. Упр., безъ обозначенія соотвѣтственныхъ статей), городскіе головы „подвѣдомственны" (?) губернаторамъ на „томъ же основаніи, какъ и другія лица, служащія въ губерніяхъ по выборамъ". Но „подвѣдомственны", значитъ ли это „подчинены"? На этомъ основаніи, сказано въ циркулярѣ, въ виду должнаго уваженія, какое городскіе головы должны оказывать губернаторамъ, „какъ представителямъ пра-

вительственной власти", „званію городского головы *приличествуетъ* ношеніе сего мундира во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда, согласно общепринятымъ правиламъ, всѣ другіе служебные чины бываютъ въ присвоенныхъ имъ должностныхъ мундирахъ". Это любопытное разъясненіе, такъ характерно, подъ разными канцелярскими фразами, прикрывающее стремленіе внѣдрить въ Гор. У—ніе начала общаго приказнаго строя, послѣдовало по тому ничтожному поводу, что избранный въ то время городской голова позволилъ себя пріѣхать къ только что водворившемуся въ Москвѣ губернатору не въ мундирѣ, заурядъ со всѣми подчиненными губернатору губернскими чинами, а въ общепринятомъ костюмѣ общественнаго человѣка, т.-е. во фракѣ и бѣломъ галстукѣ, за что долженъ былъ выслушать отъ непризнаннаго начальника грубый выговоръ, а затѣмъ и поспѣшить подачею просьбы о выходѣ въ отставку, на что быстро послѣдовало согласіе высшей власти. Такъ кончилось первое столкновеніе на первыхъ же дняхъ совершоннаго преобразованія. Странный починъ введенія „либеральнаго" Общественнаго Самоуправленія!

По Гор. Пол. 1892 г., городской голова, его товарищъ и члены Управы прямо признаны „состоящими на государственной службѣ", а слѣдовательно, являются лицами, вполнѣ подчиненными губернатору (или градоначальнику); ни о какихъ мундирныхъ тонкостяхъ тутъ не могло быть и рѣчи. Соотвѣтственно такому требованію въ Гор. Пол. установлены и особыя правила по увольненію служащихъ отъ службы (ст. 122), по назначенію имъ содержанія (ст. 123) и др. Всѣ подобныя условія и ограниченія не могутъ имѣть мѣста въ настоящемъ „проектѣ".

60. На вступленіе въ отправленіе обязанностей лицъ, избранныхъ въ должности по Городскому Общественному Управленію, никакого утвержденія не требуется. Если же со стороны кого-либо

изъ гласныхъ Думы возникнетъ протестъ или жалоба на неправильность избранія должностнаго лица, то они, въ теченіе 7 дней по поступленіи, передаются на обсужденіе суда.

(Ст 93 Гор. Пол. 1870 г., ст. 14 „Правилъ".—Ст. 114 и 118 Гор. Пол. 1892 г.)

По Гор. Пол. 1870 г. также никакого утвержденія избранныхъ Думою должностныхъ лицъ не требовалось. Въ „Правилахъ" же о примѣненіи этого закона къ столицамъ (ст. 14) сдѣлано исключеніе только для должности городского головы, утверждавшагося Высочайшею властью. Такое же требованіе, безъ сомнѣнія, вошло и въ Гор. Пол. 1892 г. (ст. 114); что же кажется до другихъ лицъ, то они, смотря по относительному значенію занимаемыхъ ими должностей, утверждаются губернаторомъ или же министромъ вн. д. Доказывать здѣсь безполезность утвержденія въ должностяхъ городского головы и другихъ избранныхъ Думою лицъ было бы излишне.

61. Порядокъ назначенія и увольненія служащихъ по всѣмъ частямъ Городского Общественнаго Управленія, какъ и вообще порядокъ отправленія служебныхъ обязанностей, опредѣляется Думою, при чемъ она утверждаетъ составленный Управою, по соглашенію со служащими, проектъ корпоративнаго устройства служащихъ по Управленію.

(Ст. 97 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 122 и 123 Гор. Пол. 1892 г.)

Повидимому, очень простой вопросъ о назначеніи и увольненіи служащихъ, въ первое же время по введеніи Гор. Пол. 1870 г., возбуждалъ большія несогласія, объяснявшіяся преимущественно различіемъ личныхъ воззрѣній на относительныя права городского головы, какъ главнаго „начальника" Общ. У—нія. Еще въ то время высказывалось то мнѣніе, что въ практическомъ отношеніи слѣдовало бы право назначенія служащихъ по всѣмъ исполнительнымъ органамъ управленія признать за членами Гор. Управы, по ввѣренной каждому изъ

нихъ спеціальной части городского дѣла, а увольненіе служащихъ предоставить городскому головѣ, ибо несправедливо было бы ставить его въ необходимость вести дѣло съ лицами, не заслуживающими его довѣрія, хоть городскому головѣ лишь въ очень рѣдкихъ случаяхъ приходилось имѣть непосредственное личное отношеніе къ служащимъ въ канцеляріяхъ Управы, о служащихъ же въ другихъ подчинныхъ ей исполнительныхъ органахъ и говорить нечего. Какъ ни различны были высказывавшіяся тогда мнѣнія и соображенія по этому вопросу, но опредѣленнаго порядка все-таки введено не было—все разрѣшалось частнымъ образомъ, по личному соглашенію городского головы съ членами Управы. О личныхъ желаніяхъ и потребностяхъ самихъ служащихъ въ то время, конечно, не заходило и рѣчи. Въ концѣ концовъ авторитетное вліяніе „главнаго уполномоченнаго Городского Общества", конечно, превозмогало всякія разногласія. При дѣйствіи Гор. Пол. 1870 г. нѣкоторое замѣшательство въ обсужденіи этого „служебнаго" вопроса возбудила заключительная, неудачно радактированная статья 161-я тогдашняго закона, по которой лица служащія, а „въ томъ числѣ и по найму, въ случаѣ преступленій по должности, подлежатъ наказаніямъ, установленнымъ въ ст. 329—387 уст. о нак." Изъ этой статьи выводилось, даже лицами, стоявшими въ главѣ Управленія, то обратное заключеніе, что всѣ должностныя лица Управы и другихъ исполнительныхъ органовъ не могли быть увольняемы иначе, какъ по суду и что, слѣдовательно, они, будучи однажды назначены на должности, уже не могли быть административнымъ порядкомъ увольняемы отъ службы, ибо рѣшающій голосъ въ такихъ случаяхъ могъ принадлежать только суду. Въ составленной въ 80-хъ годахъ Думою инструкціи властное вліянія городского головы нашло себѣ полное подтвержденіе.

Такое положеніе продолжалось долго, все время, пока Городская Дума, съ начала преобразованія 1870 г., вела городовое дѣло въ тѣхъ скромныхъ размѣрахъ, въ какихъ приняла его изъ рукъ бывшаго учрежденія 1862 г., представлявшаго собою только намеки на такъ-называемое самоуправленіе, и пока городской бюджетъ своими ничтожными наличными средствами не давалъ ей возможности практически раздвинуть рамки Общ. У-нія и поставить на разрѣшеніе новыя, болѣе сложныя задачи общественной жизни. Все шло тихо, гладко, въ томъ обычномъ приказномъ порядкѣ, при которомъ городское „начальство", не чуждое еще доживавшей свой вѣкъ патріархальности, относились къ служащимъ съ добродушною простотой стараго времени, а служащіе, неизбалованные жизнью и, пожалуй, не сознавшіе еще дѣйствительныхъ условій и требованій общественной службы, не имѣли поводовъ оставаться недовольными своимъ положеніемъ. Не надо забывать, что ничтожнѣйшія преимущества городской службы были задуманы составителями Гор. Пол. еще при господствѣ крѣпостного права, а преобразованія 1870 г. проектировались въ то время, когда едва только было приступлено къ осуществленію закона 19 февраля 1861 г. Но чѣмъ болѣе развивалось общественное дѣло Москвы, тѣмъ шире и настоятельнѣе сказывались потребности Городского Общества въ необходимыхъ улучшеніяхъ и преобразованіяхъ, тѣмъ рѣшительнѣе пришлось взяться за осуществленіе новыхъ крупныхъ „городскихъ предпріятій", тѣмъ все чаще приходилось прибѣгать къ помощи лицъ, которыя по своему образованію и запросамъ жизни, а также по спеціальнымъ занятіямъ не могли быть втиснуты въ узкія рамки „служащихъ", въ канцелярскомъ смыслѣ этого слова. Первыми изъ такихъ лицъ по времени были учительницы и учителя городскихъ школъ. Число ихъ годъ отъ году, вслѣдствіе умноженія числа городскихъ школъ, все увеличивалось. Хотя эти лица и не обладали въ

большинствѣ случаевъ даже среднимъ образованіемъ, однако, въ силу своего призванія служить дѣлу народнаго развитія, они невольно обращались своими помыслами въ ту область умственныхъ и общественныхъ интересовъ, которая не имѣла ничего общаго съ узкими интересами служащихъ-канцеляристовъ. Учащій персоналъ имѣлъ постоянное обращеніе не съ канцелярскими дѣлами въ синихъ обложкахъ и не съ букварями и грамматиками только, но и съ литературой, насколько книги, журналы и газеты были доступны ему по его средствамъ, а литература естественно уносила вниманіе учащихъ, въ свободное отъ школьныхъ трудовъ время, въ далекій міръ новыхъ идей, понятій и требованій, не находившихъ подтвержденія въ дѣйствительной школьной жизни. Правда, эти новыя идеи и понятія воспринимались, иногда мало подготовленными читательницами и читателями, такъ сказать, сырьемъ, не переваренными, просто на вѣру, что впослѣдствіи, можетъ быть, и сказалось въ увлеченіяхъ, которымъ придано было значеніе преступности въ политическомъ смыслѣ. Тѣмъ не менѣе развитіе этихъ беззавѣтныхъ служителей общественнаго дѣла, не по своей только винѣ принимавшихъ подчасъ ложное и вредное въ учебно-воспитательномъ отношеніи направленіе, шло быстро, безсистемно и, главное, не въ ладъ съ отсталыми воззрѣніями лицъ, которыя безконтрольно держали въ своихъ твердыхъ рукахъ все школьное дѣло. „Учи, стой на стражѣ исполненія своихъ классныхъ обязанностей въ рамкахъ обязательной программы, а по сторонамъ не озирайся“—таковъ былъ принципъ тогдашнихъ, зараженныхъ общимъ канцеляризмомъ заправителей народныхъ училищъ. Но чѣмъ сильнѣе, чувствительнѣе сказывалось это вліяніе приказного училищнаго начальства, вполнѣ вторившаго стремленіямъ министерства нар. просв.—ставить препоны правильному развитію народнаго образованія, въ которомъ оно видѣло главный источникъ нежелатель-

ныхъ для правительства новыхъ требованій общественной жизни,—тѣмъ глубже западало въ душу учащихъ горькое чувство недовольства своимъ приниженнымъ состояніемъ и тѣмъ все сильнѣе развивалось естественное желаніе во что бы то ни стало выкарабкаться на путь самостоятельной дѣятельности...

Усиленныя заботы Гор. У-нія объ организаціи больничныхъ учрежденій, переданныхъ ему изъ рукъ бывшаго Приказа Общественнаго Призрѣнія и обстановкѣ ихъ новыми просвѣщенными силами, привлекло къ городской службѣ большое число врачей, а за ними и служебный персоналъ второстепенныхъ работниковъ. Врачи, какъ лица высшаго образованія и, безъ сомнѣнія, болѣе независимые, чѣмъ бѣдные учительницы и учителя, окончившіе свое ученіе не выше среднихъ учебныхъ заведеній, были встрѣчены со стороны Гор. У-нія большимъ вниманіемъ; по крайней мѣрѣ Гор. Управа обставила въ то время положеніе городскихъ врачей такими условіями, при которыхъ они могли разсчитывать хоть на нѣкоторую самостоятельность своей совокупной работы. Въ этихъ видахъ, въ нарушеніе даже министерскихъ распоряженій, организованные при Гор. У-ніи санитарные совѣты изъ совѣщательныхъ и вполнѣ подчиненныхъ Управѣ органовъ, фактически превратились въ учрежденія, въ которыхъ городскимъ врачамъ было предоставлено право баллотировкою избирать на свободныя вакансіи болѣе надежныхъ товарищей себѣ и сотрудниковъ для врачебнаго отдѣленія Управы. Само-собою разумѣется, что эти санитарные Совѣты въ силу вещей становились собраніями, въ которыхъ обсуждались и другіе предметы врачебной практики и врачебнаго управленія, не исключая, можетъ быть, и общаго положенія врачей. О политическихъ убѣжденіяхъ врачей не могло быть и рѣчи, хотя нѣкоторые изъ нихъ вскорѣ и выступили вмѣстѣ съ земскими врачами дѣятельными участниками Пироговскаго Общества, подвергшагося

усиленному преслѣдованію за проявленныя стремленія расширить основы общаго государственнаго строя.

Наконецъ, въ послѣдній періодъ дѣятельности Гор. У-нія, закончившійся введеніемъ Гор. Пол. 1892 г., и въ слѣдовавшемъ за нимъ десятилѣтіи, когда Дума взялась за осуществленіе такихъ крупныхъ общественныхъ предпріятій, какъ водопроводъ, канализація и др., ряды городскихъ служащихъ стали наполняться новыми спеціалистами, инженерами, техниками и др., частное положеніе которыхъ было, можетъ быть, даже свободнѣе, чѣмъ врачей. Какъ бы то ни было, а тѣ и другіе естественно пробуждали въ служащихъ новыя потребности и интересы къ самостоятельной жизни и работѣ, а учащій персоналъ нашелъ въ нихъ положительную опору и въ своихъ корпоративныхъ стремленіяхъ. Такимъ образомъ мало-по-малу образовалось при московскомъ Общ. У-ніи нѣсколько явственно обрисовавшихся профессіональныхъ группъ служащихъ:

1. Группа служащихъ въ центральномъ управленіи въ Управѣ.

2. Группа внѣшнихъ агентовъ Гор. Управы и смотрителей торговыхъ, базарныхъ и городскихъ зданій.

3. Группа служащихъ по народному образованію.

4. Группа городскихъ врачей и при нихъ средняго врачебнаго персонала—фельдшеровъ, фельдшерицъ, акушерокъ, аптекарскихъ помощниковъ.

5. Группа высшаго и средняго техническаго персонала—инженеровъ, архитекторовъ, землемѣровъ, техниковъ, чертежниковъ и т. д.

6. Группа служащихъ въ канцеляріяхъ и по хозяйственной части въ городскихъ предпріятіяхъ;

7. Группа такихъ же служащихъ въ больницахъ и благотворительныхъ учрежденіяхъ.

Къ сожалѣнію, нельзя, за неимѣніемъ данныхъ, подсчитать число служащихъ по каждому отдѣлу Управленія; но общее число ихъ, по словамъ газетъ, пре-

вышаетъ теперь 3500—число огромное; это чуть не цѣлая армія, и притомъ состоящая изъ лицъ различнаго образованія, разныхъ личныхъ и профессіональныхъ потребностей и общественнаго положенія. Сколько вниманія и заботъ требовала такая армія отъ своего начальства, командовавшаго ею безъ всякихъ выработанныхъ пріемовъ и правилъ и за удовлетвореніемъ внѣшнихъ условій службы—своевременной выдачи жалованья и т. п., считавшаго свои обязанности исполненными. Въ этомъ сознаніи своей нравственной правоты заключалась великая ошибка Общ. У-нія, подлежащая теперь коренному исправленію. Главные руководители дѣла, преисполненные старозавѣтныхъ убѣжденій и пріемовъ, просмотрѣли наступленіе новаго времени и не слыхали какъ подъ вліяніемъ общественныхъ движеній, быстро охватившихъ всю Россію, въ плотно затворенныя двери городской службы стали все громче стучаться новыя потребности, новыя требованія болѣе сознательной и самостоятельной жизни служащихъ. О чемъ во время не позаботилось городское начальство — пришлось подумать самимъ служащимъ: изъ нихъ само собою, незамѣтно для стороннихъ глазъ, слагалось общество, исполненное одного общаго стремленія—завоевать для своихъ членовъ право самостоятельнаго положенія работниковъ, сознательно несущихъ тяготу общественной службы и готовыхъ за нее отвѣтствовать какъ передъ начальствомъ, такъ и передъ своими товарищами. Составлялись частныя сходки, совѣщанія, собранія, на которыхъ все больше выяснялось, при какихъ условіяхъ возможно возрожденіе городскихъ служащихъ вообще къ самостоятельной дѣятельности. Объ этомъ движеніи не только знала Городская Управа, но она даже довела до свѣдѣнія Думы, что служащимъ разрѣшены общія собранія и Дума не противилась этому. Эти первыя попытки служащихъ устроиться въ самостоятельныя корпораціи, обѣщавшія въ будущемъ великіе

успѣхи общественному дѣлу вообще, не остались чужды сильнаго общественнаго возбужденія, охватившаго Москву и естественно увлекшаго ихъ на путь политической агитаціи... Результаты такого неизбѣжнаго увлеченія извѣстны всѣмъ: въ силу чрезвычайныхъ мѣръ охраны всякія подобныя собранія были прекращены, а захваченные полиціей участники ихъ понесли тяжелыя наказаніе, безъ всякаго суда и слѣдствія, а единственно по распоряженію военно-полицейской власти. Самая печальная сторона этого дѣла состояла въ томъ, что Гор. У-ніе держалось въ сторонѣ учиненнаго разгрома и, какъ писалось въ свое время въ газетахъ, не нашло удобнымъ выступить на защиту своихъ служащихъ. Само-собою разумѣется, что при такихъ условіяхъ должна была порваться послѣдняя нить, связывающая обѣ стороны взаимнымъ довѣріемъ и уваженіемъ.

Здѣсь лишь въ самыхъ общихъ чертахъ намѣчены тѣ печальныя обстоятельства, вслѣдствіе которыхъ осталось неисполненнымъ самое благое начинаніе городскихъ служащихъ — сплотиться въ прочную корпоративную организацію, которая одна могла бы послужить самыми дѣйствительными средствами, съ одной стороны, „для улучшенія правового положенія служащихъ, охраненія ихъ интересовъ и содѣйствія удовлетворенію ихъ духовныхъ и матеріальныхъ нуждъ“, а съ другой — „для содѣйствія усовершенствованію городского общественнаго дѣла путемъ улучшенія его общей постановки и способовъ его практическаго осуществленія“ *).

Никакого преувеличенія въ этихъ словахъ нѣтъ, ибо кому неизвѣстно, что наилучшее обезпеченіе правильнаго и вполнѣ успѣшнаго развитія всякаго общественнаго дѣла заключается въ томъ, чтобъ оно находилось въ рукахъ свободныхъ, самостоятельныхъ работниковъ,

*) Эти слова заимствованы изъ одного составленнаго въ то время „Проекта правилъ корпоративной организаціи служащихъ по Моск. Гор. Общ. У-нію“.

вполнѣ понимающихъ то, что они дѣлаютъ и сознающихъ въ исполняемой работѣ свое личное достоинство и самостоятельность. Только при такихъ условіяхъ возможно безусловно необходимое въ общественномъ дѣлѣ взаимное довѣріе и уваженіе между такъ называемымъ начальствомъ и его подчиненными. Въ настоящее время такой солидарности въ средѣ Гор. У-нія Москвы несуществуетъ, и если возможно водворить ее, то прежде всего устройствомъ корпоративной организаціи, о которой говорится въ настоящей статьѣ „Проекта".

62. Въ должности по городской общественной службѣ, поименованныя въ ст. 28, 40, 46, 48 и 49 не могутъ быть избираемы: 1) духовныя лица, 2) всѣ лица, состоящія на государственной службѣ, 3) участковые и почетные мировые судьи.

(Ст. 80 и 90 Гор. Пол. 1870 г.—Ст. 117 Гор. Пол. 1892 г.).

По Гор. Пол. 1870 г. на должности по Гор. У-нію не допускались, между прочимъ, „предсѣдатели и члены судебныхъ мѣстъ, за исключеніемъ почетныхъ мировыхъ судей". Такъ какъ почетные мировые судьи входятъ въ общій составъ судебнаго мирового учрежденія и наравнѣ съ участковыми судьями обязаны исполнять обязанности судей какъ въ мировыхъ участкахъ и на мировомъ съѣздѣ, такъ и въ окружномъ судѣ въ качествѣ временныхъ его членовъ, и такъ какъ, съ другой стороны по настоящему „Проекту" мировые судьи, а равно и члены окружнаго суда, призываются къ разрѣшенію жалобъ, взаимныхъ пререканій и недоразумѣній, возникающихъ между Гор. У-емъ и разными учрежденіями и частными лицами (ст. 24, 55, 60 „Проекта"), то допущеніе названныхъ лицъ къ занятію должностей по Гор. У-нію было бы прямымъ противорѣчіемъ высказаннаго общаго положенія. Что касается до лицъ, состоящихъ на государственной службѣ вообще, то по этому предмету были постановлены такія правила: по ст. 90 Гор. Пол. 1870 г.

названныя лица могли занимать должности по Гор. У-нію, „съ сохраненіемъ занимаемыхъ ими должностей по государственной службѣ не иначе какъ съ разрѣшенія ихъ начальствъ“. Въ ст. же 117 Гор. Пол. 1892 г. „относительно условій совмѣщенія городскихъ должностей съ другими должностями по государственной службѣ“ предписано соблюденіе „правилъ, содержащихся въ ст. 170 и 171 устава о службѣ по опредѣленію правительства“. По первой изъ этихъ статей совмѣстительство разныхъ должностей допускается только по „особому Высочайшему повелѣнію“, или въ силу частныхъ разрѣшеній, заключающихся въ самыхъ уставахъ учрежденій. А по второй статьѣ дозволеніе на совмѣстительство должностей въ разныхъ вѣдомствахъ предоставлено „взаимному соглашенію подлежащихъ начальствъ“. Но эти правила не могутъ быть приняты къ руководству Гор. У-емъ, преобразуемымъ на совершенно противоположныхъ началахъ: высказанные по всѣмъ частямъ стремленіе Гор. Пол. 1892 г.—ввести Гор. Общ. У-ніе въ общія приказныя рамки казенной государственной службы, должно быть оставлено, какъ противорѣчащее основнымъ началамъ общественнаго преобразованія, тѣмъ болѣе что по существу занятіе однимъ и тѣмъ же лицомъ двухъ различныхъ должностей, даже не имѣющихъ сходства по роду исполняемыхъ работъ, не можетъ обходиться безъ ущерба для ихъ производительности. Въ частныхъ же отдѣльныхъ случаяхъ право приглашенія лицъ, занимающихъ государственныя должности, къ исполненію городскихъ работъ и порученій по найму могло бы быть предоставлено самому Гор. У-нію.

62. Городскому головѣ и членамъ Управы, а равно предсѣдателю Думы и городскому секретарю воспрещается входить въ подряды и поставки по предметамъ городского хозяйства.

(Ст. 102. Гор. Пол. 1870 г.).

БИБЛИОТ.
СОЦИАЛИСТИЧ.
АКАДЕМИИ

90 37ST2 53 005 BR 2

JS 6082 .S4 1906 C.1
Obshchestvennoe samoupravlenie
Stanford University Libraries
3 6105 040 158 011

DATE DUE			

STANFORD UNIVERSITY LIBRARIES
STANFORD, CALIFORNIA 94305-6004